


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDINAE IN NOV · ANG ·
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS



CRITIQUE

DE LA

LOI FÉDÉRALE DU 5 OCTOBRE 1899

SUR

L'ASSURANCE

CONTRE LES MALADIES ET LES ACCIDENTS

PAR

JULES REPOND
AVOCAT
Rédacteur à la *Gazette de Lausanne*

Prix : 25 centimes

FRIBOURG
IMPRIMERIE FRAGNIÈRE FRÈRES

1900

INTRODUCTION

12

La *loi fédérale sur l'assurance contre les maladies et les accidents et sur l'assurance militaire* émane d'un vote presque unanime des Chambres. Elle a été adoptée le 2 octobre 1899 au Conseil national par 113 voix contre 1, et, le 5 octobre, le Conseil des Etats l'a acceptée à son tour par 35 voix contre 0. La votation ayant eu lieu à l'appel nominal dans les deux Chambres, il a été constaté que douze députés s'étaient abstenus au Conseil national et un seul au Conseil des Etats.

Publiée le 11 octobre 1899, la loi d'assurance a fait l'objet d'une demande de referendum qui a réuni le chiffre extraordinaire de 117,461 signatures valables [1]). Elle sera soumise à la **votation populaire le 20 mai 1900**. Dès maintenant, il est certain que le vote quasi unanime des Chambres n'a nulle-

[1]) Répartition des signatures par cantons :

Zurich	16,765	*Report*	56,795
Berne	17,745	Schaffhouse	2,774
Lucerne	6,412	Appenzell (Rh.-Ext.)	1,822
Uri	323	Appenzell (Rh.-Int.)	217
Schwytz	3,628	St-Gall	6,873
Obwald	280	Grisons	3,699
Nidwald	346	Argovie	6,208
Glaris	1,617	Thurgovie	2,792
Zoug	1,368	Tessin	2,753
Fribourg	5,146	Vaud	16,810
Soleure	1,813	Valais	6,418
Bâle-Ville	801	Neuchâtel	7,082
Bâle-Campagne	551	Genève	3,218
A reporter	56,795	Total	117,461

ment reflété le sentiment du corps électoral. Plusieurs députés ont même été déjà désavoués par les groupes d'électeurs qu'ils étaient réputés représenter d'une manière spéciale.

Aucun mandat impératif ne liant nos députés, il leur est loisible de voter des lois désagréables à leurs électeurs, et l'institution du referendum a précisément pour but de résoudre un tel conflit en mettant la décision finale aux mains du souverain; en revanche, ces mêmes députés sortent de leur rôle et empiètent sur les droits du peuple lorsqu'ils tentent de soustraire leur œuvre à la consultation populaire. C'est pourtant ce que viennent de faire beaucoup d'entre eux, qui, pendant trois mois, se sont efforcés d'entraver le pétitionnement populaire [1]). Il était d'ailleurs naturel de défendre par des procédés antidémocratiques une loi empruntée à une monarchie militaire qui n'a jamais fait mystère du but politique de ses assurances ouvrières.

La critique de la loi fédérale du 5 octobre 1899 forme l'objet de la présente étude, laquelle laissera toutefois de côté tout ce qui concerne l'assurance militaire. Celle-ci n'est en effet point contestée, et son sort n'est que provisoirement lié à celui du reste de la loi. Ainsi que M. le conseiller fédéral Hauser l'a déclaré au Conseil des Etats, au cours de la session de décembre 1899, le rejet de la loi du 5 octobre n'aura d'autre conséquence pour l'assurance militaire que d'en renvoyer l'organisation à une loi spéciale, qui sera soumise sans retard à l'Assemblée fédérale.

Berne, mars 1900.

JULES REPOND.

---

[1]) Voir dans la *Bibliothèque universelle*, N° du 1 décembre 1899, l'article *Assurances et referendum*.

I

LES ORIGINES DE LA LOI D'ASSURANCE

La loi fédérale du 5 octobre 1899 est le produit de l'engouement de l'Assemblée fédérale pour la législation sociale de l'empire d'Allemagne. Dès le 25 mars 1885, c'est-à-dire à une époque où les assurances ouvrières allemandes en étaient encore à leurs débuts [1]), le Conseil national invitait le Conseil fédéral à étudier l'assurance générale obligatoire des ouvriers contre les accidents. En 1886 et 1887, de nouvelles manifestations parlementaires maintenaient le Conseil fédéral en haleine. Enfin, le 16 avril 1889, le département fédéral de l'industrie confiait l'étude de la question à M. le conseiller national Forrer, de Winterthour, qui, dès ce moment, prenait la direction du mouvement législatif et devait la garder jusqu'au bout.

Le volumineux travail de M. Forrer était achevé et remis

---

[1]) Voici la succession des principales lois sociales allemandes :

1. Loi du 15 juin 1883 sur l'assurance contre la maladie, entrée en vigueur le 1 décembre 1884 ;
2. Loi du 6 juillet 1884 sur l'assurance contre les accidents, entrée en vigueur le 1 octobre 1885 ;
3. Loi du 28 mai 1885 sur l'extension de l'assurance contre les accidents et la maladie, entrée en vigueur le 1 juillet 1886 ;
4. Loi du 5 mai 1886 sur l'assurance contre les accidents et la maladie des personnes occupées dans les exploitations forestières et agricoles, entrée en vigueur en 1888 et 1889 ;
5. Loi du 11 juillet 1887 sur l'assurance contre les accidents des personnes occupées dans les constructions, entrée en vigueur le 1 janvier 1888 ;
6. Loi du 13 juillet 1887 sur l'assurance des marins contre les accidents ;
7. Loi du 22 juin 1889 sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, entrée en vigueur le 1 janvier 1891.

Une série de novelles, dont la dernière porte la date du 13 juillet 1899, ont modifié les lois qui précèdent.

au département fédéral de l'industrie le 15 novembre 1889 [1]). On y trouve exposé le système d'assurance que devait consacrer la loi fédérale du 5 octobre 1899. Dès le principe, M. Forrer a eu la vision claire et complète de l'œuvre législative dont il devait être l'artisan, œuvre que les Chambres ont adoptée sans y apporter de modification organique, sauf en ce qui concerne l'organisation de l'assurance contre la maladie.

Or, à l'époque où M. Forrer dessinait ainsi le plan définitif de son système d'assurance, les résultats connus des assurances ouvrières en vigueur en Allemagne et en Autriche [2]) n'autorisaient encore aucune conclusion ferme sur la valeur des législations sociales de ces deux pays. Il résulte donc d'un simple rapprochement de dates que la loi imaginée en 1889 par M. Forrer et votée depuis par les Chambres est une conception essentiellement théorique.

Il fallait insister sur ce point, la loi Forrer étant *souvent* recommandée au nom des expériences allemandes. Rien n'est plus injustifié. Outre que les expériences en question n'étaient point acquises à l'époque où fut arrêté le système de la loi suisse, celle-ci s'est écartée délibérément et dès le principe de la législation allemande [3]). Elle a eu surtout l'ambition de faire plus grand.

---

[1]) *Feuille fédérale,* 1890, volume I.

[2]) « La législation existant déjà en cette matière est encore trop récente pour qu'elle ait pu donner, dans aucun pays, des résultats définitifs. » (Numa Droz, Rapport présenté sur la demande du comité d'organisation du congrès international des accidents du travail. Paris, septembre 1889.)

— La loi autrichienne du 28 décembre 1887 sur l'assurance des ouvriers contre les accidents est entrée en vigueur le 1 novembre 1889.

La loi autrichienne du 30 mars 1888 sur l'assurance des ouvriers contre la maladie est entrée en vigueur le 1 août 1889, après avoir été modifiée par une loi du 4 avril 1889.

[3]) Déclaration faite par M. Widmer, ancien directeur de la Rentenanstalt à Zurich, dans la commission d'experts :

L'Allemagne n'assurait que les ouvriers; la loi Forrer introduit l'assurance populaire. L'Allemagne ne s'occupait que des accidents professionnels; notre loi embrasse tous les accidents quelconques. L'Allemagne avait limité prudemment les charges de ses assurances officielles; nous dépassons ces limites sans aucun souci des inconvénients économiques et financiers inséparables d'une telle prodigalité.

Après que la révision constitutionnelle du 26 octobre 1891 eut autorisé la Confédération à légiférer sur l'assurance contre les accidents et la maladie, M. Forrer donna à ses idées la forme d'un avant-projet de loi, lequel fut soumis à une commission de 42 experts.

Les objections de principe soulevées au sein de cette commission étaient, à raison de la composition de celle-ci, vouées à l'avance à un insuccès certain. Cependant il en fut formulé deux : la première par M. Greulich, secrétaire ouvrier, qui se fit, à la séance du 15 mai 1893, l'écho des résolutions du congrès ouvrier tenu à Bienne les 2 et 3 avril 1893 [1]. Dans la discussion qui suivit et aboutit au rejet des propositions Greulich par 32 voix contre 8, M. le Dr Beck, professeur à l'Université de Fribourg, dégagea nettement la plus féconde et la plus pratique des idées renfermées dans le programme

---

« Wenn Sie die Behörden Deutschlands und Oesterreichs anfragen würden, ob sie zu unseren Entwürfen ja sagen würden, so bin ich überzeugt, dass die Antwort nein lauten würde. Die Nachahmung der deutschen und österreichischen Gesetze ist also eigentlich mehr eine nominelle; in der Sache selbst sind diese Entwürfe ausserordentlich und fundamental verschieden von denjenigen Deutschlands und Oesterreichs. » (Stenographisches Bulletin. P. 92.)

[1]) Ces résolutions réclamaient: 1° le paiement par les chefs d'entreprise de la prime intégrale d'assurance contre les accidents; 2° l'administration des caisses de maladie par les ouvriers, qui auraient supporté seuls les cotisations de l'assurance-maladie; 3° la gratuité des soins médicaux, introduite aux frais de la Confédération. Dans ce système, les caisses gérées par les ouvriers n'auraient pas eu d'autre charge que l'indemnité de chômage à servir aux malades.



de Bienne : l'autonomie des caisses de maladie [1]). Cette idée, qui a été réalisée ensuite par diverses législations étrangères, était toutefois trop opposée au plan de M. Forrer pour avoir quelque chance de réussite. Elle eût été écartée même si on ne l'avait pas si étroitement liée à la question de la gratuité des soins médicaux. A plus forte raison son insuccès devint-il certain lorsque la Fédération ouvrière eut définitivement solidarisé l'autonomie des caisses de maladie avec le monopole du tabac [2]).

La seconde critique de principe formulée au sein de la commission d'experts visait l'organisation de l'assurance-accidents. Elle n'eut pas plus de succès que celle de M. Greulich, et son auteur, M. Widmer, en prévit si bien l'échec qu'il ne déposa même point une proposition en forme [3]). Cela ne di-

---

[1]) Extraits du discours prononcé par M. Beck à la séance de la commission du 16 mai 1893 :

« Der Grundsatz der freien Association hat unser bestehendes Krankenkassenwesen geschaffen und es soll fortbestehen. Die Volksabstimmung, dessen bin ich sicher, wird zeigen, dass diese Versicherungsbasis, nicht aber die von H. Forrer proponierte, dem demokratischen Charakter unserer Nation entspricht.....

« Eine Krankengesetzgebung auf der Grundlage der freien Association mit specieller und möglichster Berücksichtigung der Berufsklassen ist durchaus etwas gesundes, und wir werden derselben nicht bloss praktische, sondern auch prinzipielle Bedeutung zuerkennen. »

Le point de vue de M. Beck est aussi celui que la Fédération des sociétés de secours mutuels a adopté dans sa résolution du 25 juin 1893, laquelle réclame pour les caisses de maladies existantes ou à créer l'administration de l'assurance contre la maladie.

[2]) Voir les résolutions du congrès du 5 novembre 1893 dans le message du Conseil fédéral du 21 janvier 1896.

La demande d'initiative décidée par la Fédération ouvrière dans son assemblée du 5 novembre 1893 n'atteint pas le chiffre requis de 50,000 signatures.

[3]) Extraits de la déclaration faite par M. Widmer à la séance du 12 octobre 1893 :

« Wenn man die Materie so behandeln will, wie es von H. Forrer geschehen ist, so kommt eben Bureaukratie heraus, es mag das Gesetz redigiren wer will....

minue en rien son mérite d'avoir, le premier, dénoncé le caractère bureaucratique de l'organisation de l'assurance-accidents et d'avoir suggéré à la commission d'experts une solution à la fois plus pratique et plus libérale, qui devait être consacrée quelques années plus tard par les législations française, anglaise, italienne et danoise.

En présence de ce succès de la combinaison recommandée vainement par M. Widmer, il est instructif de relire dans le *Bulletin sténographique* la réponse que fit M. Forrer à l'ancien directeur de la Rentenanstalt. En voici le caractéristique début :

« L'idée de M. Widmer peut être appelée tout court l'idée française. Tout en se pliant — peut-être pas volontiers — à l'obligation de l'assurance, M. Widmer voudrait conserver les compagnies privées comme organes de l'assurance. Où cette idée a conduit les Français, tout le monde le sait. Ils ont piétiné sur place. Après plusieurs faux départs, ils en sont toujours au même point. Dans les congrès, sans doute, les Français jouent le premier rôle, mais s'agit-il d'amener l'Etat à faire enfin quelque chose, ils sont les derniers [1].....

Le parti pris qui éclate dans cette réplique dédaigneuse devait être partagé par le monde officiel, si bien que la loi suisse du 5 octobre 1899 a été élaborée, discutée et votée sans avoir pu bénéficier dans une mesure quelconque des récents travaux législatifs de l'étranger.

« Es begleitet mich bei diesen Berathungen durchaus keine bittere Stimmung, weil ich sehe, dass meine Stimme keinen Anklang findet; aber eine schmerzliche Empfindung habe ich, wenn ich sehe, wie hier mit einem mühsamen Apparat in besten Treuen und mit der wahrsten, wohlthätigsten Gesinnung eine Schöpfung in's Leben gerufen wird, währenddem mit den gleichen Geldern eine Institution geschaffen werden könnte, die nach meiner Ueberzeugung für die Interessen des Volkes weit besser sorgen würde. »

[1]) La loi française du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail est entrée en vigueur le 1 juillet 1899.



Après avoir eu raison des résistances de MM. Greulich, Beck et Widmer, M. Forrer ne devait plus en rencontrer qui fissent obstacle à l'adoption des idées sur lesquelles il ne transigeait point. Avec un art consommé, il réussit à localiser les débats sur le terrain où il n'avait rien à perdre, poussant la virtuosité jusqu'à se faire arracher, à titre de concession, l'objet de ses propres désirs. Ainsi, il feignit d'être opposé à l'assujettissement de l'agriculture à l'assurance obligatoire, et la commission d'experts dut lui forcer la main pour inscrire dans son projet, en 1893, une disposition dont M. Forrer s'était déclaré partisan déjà en 1889 [1]). De même, il avait admis dès le début [2]) que la Confédération devrait, dans la limite de ses ressources, subventionner l'assurance officielle, mais la commission d'experts dut le contraindre à reprendre sa propre idée [3]).

D'une manière générale, l'histoire de la loi d'assurance manifeste le talent diplomatique de M. Forrer encore plus que ses aptitudes législatives. Connaisseur désabusé de la nature humaine, le député de Winterthour a plus négocié que discuté, plus séduit que convaincu. Avant tout, il s'est appliqué à créer dans le parlement un courant favorable à son projet de loi, et il y a si bien réussi qu'il eût dépendu de lui de se faire suivre par l'Assemblée fédérale dans une direction diamétralement opposée à celle qu'il a choisie. Il a conquis la confiance des Chambres et les a disciplinées sous sa main à un degré incroyable. Il est vrai que cet extraordinaire ascendant fait plus d'honneur à la puissance de sa volonté et à son entregent qu'à l'indépendance de ses collègues; et plusieurs de ceux-ci, après avoir repris contact avec leurs électeurs, ont regretté leur docilité aux suggestions du maître qui a su faire marcher de conserve, vers le but assigné par lui, la droite et la gauche, le centre et l'extrême-gauche.

---

[1]) Mémoire de M. Forrer. *Feuille fédérale*, 1890, I, p. 392.
[2]) *Ibidem*, p. 423.
[3]) Message du 21 janvier 1896, p. 86, 87.

Le fait que la loi d'assurance est restée jusqu'au bout l'œuvre de M. Forrer explique pourquoi elle n'a point dévié du plan arrêté par son auteur déjà en 1889, et pourquoi elle a été soustraite à l'influence des législations étrangères les plus récentes. Aussi aurons-nous plus d'une fois l'occasion de constater que la loi fédérale du 5 octobre 1899 se trouvait déjà vieillie au moment même où elle a été votée, et qu'elle a, en particulier, négligé de tirer parti des expériences allemandes et autrichiennes. Arriérée en 1899, la loi d'assurance le sera encore davantage au 1er janvier 1903, époque de son entrée en vigueur ; et l'indifférence de nos députés à l'égard des progrès de la législation sociale à l'étranger ne pourrait être mieux illustrée que par leur décision de dormir trois ans sur leur œuvre.

Après avoir conçu son projet de loi en 1889, l'avoir rédigé en 1892 et défendu en 1893 devant la commission d'experts, M. Forrer le remania en 1894 et le publia au commencement de l'année 1895. C'est à cette époque que l'auteur de cet écrit combattit dans la presse le système proposé par M. Forrer et réclama une solution plus libérale du problème de l'assurance. Cette protestation resta isolée et fut accueillie par plusieurs journaux avec un étonnement dédaigneux.

Le 21 janvier 1896, le Conseil fédéral faisait siens le projet de loi de M. Forrer, ainsi que le message rédigé par cet homme de loi et il en saisissait les Chambres. Au Conseil national, qui eut la priorité de discussion, M. Forrer fut rapporteur. Il gouverna le débat avec autorité. Il avait sur ses collègues l'écrasante supériorité que lui donnait sa connaissance familière et approfondie d'une matière nouvelle, touffue, obscure. Au cours de la discussion, vraie marche triomphale pour l'auteur de la loi, il ne rencontra qu'un obstacle sérieux: la question d'argent. On sait comment il l'a tourné dans la dernière session d'automne des Chambres, obligeant le Conseil fédéral à revenir sur les déclarations catégoriques de son message du 26 mai 1899 et à se contenter d'une justification financière insuffisante.

II

UNE GRANDE ŒUVRE SOCIALE ?

.... le moindre grain de mil
Serait bien mieux mon affaire.
La Fontaine *(Le Coq et la Perle).*

Les avocats de la loi d'assurance la recommandent à nos suffrages surtout à titre d'œuvre humanitaire grandiose et de réforme sociale de grande envergure. Ecoutez en quels termes M. Schmid (Uri) en parle à la séance du conseil national du 2 octobre 1899 :

« Puissé-je voir la réalisation d'une œuvre dont le caractère humanitaire m'est apparu dès la première minute et qui mérite d'être appelée une œuvre nationale, bonne, bienfaisante... »

Après M. Schmid, c'est M. Heller, président du conseil national, qui fait l'éloge de l'œuvre sortie des délibérations de ce corps. « Elle sera une bénédiction pour notre pays, » s'écrie-t-il pathétiquement.

Traduite en langage plus positif, cette rhétorique signifie que la loi Forrer assure obligatoirement contre la maladie et les accidents 600,000 personnes travaillant pour le compte d'autrui et que ce chiffre pourra être porté, sous certaines conditions, à un million d'assurés ; que ceux-ci seront soignés gratuitement en cas de maladie ou d'accident et recevront en outre une indemnité de chômage ; que des rentes viagères seront allouées aux blessés restés invalides, et que la famille d'un assuré tué par accident recevra une pension.

Le budget de la double asssurance officielle est naturellement proportionné à la grandeur de l'entreprise [1]). Pour

---

[1]) Kranken- und Unfallversicherung. *Uebersichten und Tabellen* über die Beteiligung dés Bundes, der Arbeitgeber und der Arbeiter an der Aufbringung der Mittel (vom 1. März 1899). Nach den Beschlüssen der Bundesversammlung. Veröffentlicht durch das schweizerische Industriedepartement.

700,000 personnes assurées à la fois contre les maladies et les accidents et 300,000 personnes assurées seulement contre la maladie, il s'élève à 23,660,000 fr. dont 5,164,000 à la charge de la Confédération ; 10,872,000 fr. à celle des chefs d'entreprise et 7,624,000 fr. à payer par les ouvriers. En outre, la Confédération supportera les dépenses de l'assurance militaire, évaluée à 300,000 fr. ; le centime des paysans, 700,000 fr., et le cinquième de l'élévation éventuelle des rentes d'invalidité (art. 253 et 266 de la loi), 200,000 fr., de telle sorte que sa contribution totale se montera probablement à 8,445,000 fr. par an.

Ces prévisions sont imposantes et la réalité pourra les dépasser ; et, s'il fallait mesurer la valeur d'un projet d'assurance sociale au nombre des assurés qu'il englobe et à l'importance des dépenses qu'il entraîne, certes la loi Forrer découragerait toute tentative de concurrence. Mais il s'agit de savoir si, en faisant grand, le législateur fédéral a résolu d'une façon satisfaisante le problème que lui posaient les besoins réels du pays.

Ce problème consiste tout simplement à remédier à certains inconvénients, bien constatés, du régime de la responsabilité civile. Les lois fédérales du 25 février 1881 et du 26 avril 1887, qui ont institué ce régime, avaient pour but d'indemniser les victimes des accidents survenus dans la généralité des exploitations industrielles. Considérant ces accidents comme un risque professionnel dont la charge doit être assumée par l'industrie qui les occasionne, le législateur fédéral astreignait les chefs d'entreprise au paiement de tous les frais de la maladie causée par l'accident, ainsi qu'à l'acquittement d'une indemnité de 6,000 fr. au plus, destinée à réparer le dommage durable subi par le blessé. Celui-ci recevait, de plus, durant toute sa maladie, son salaire intégral. En cas d'accident mortel, la famille du tué recevait une indemnité de 6,000 fr. au plus.

Les ouvriers reprochaient à ce système : 1. Son insécurité, résultant du fait que les indemnités mises à la charge

d'un patron insolvable étaient illusoires ; 2. La multiplicité et la durée des procès suscités par l'application de la loi ; 3. La suppression de toute indemnité dans les cas où l'accident était imputable à la faute de la victime. [1]) De son côté, le Conseil fédéral motivait en 1889 [2]) la nécessité d'une réforme de la responsabilité civile par la considération que ce régime était trop onéreux pour les petits industriels et ne pouvait être étendu, à cause de ses conséquences financières, à toutes les entreprises où le besoin s'en faisait sentir.

Tel était le cadre précis de la réforme à entreprendre. Le législateur fédéral ne s'y est point tenu. Il devait améliorer le régime légal de 212,000 ouvriers (chiffre de 1898), et il légifère pour un million d'individus. Il avait à réglementer le risque professionnel, et voici qu'il décrète l'assurance contre tous les accidents. L'organisation de l'assurance-maladie ne rentrait dans sa mission qu'à raison de ses rapports avec le risque professionnel : cela ne l'empêche pas de bouleverser d'innombrables institutions existantes, appropriées à leur but. Enfin, par-dessus le marché, pour couvrir les défauts de son système prétentieux, le législateur le dore de subventions fédérales qui compromettent gravement l'équilibre du budget de la Confédération.

La loi Forrer englobe plusieurs catégories d'assurés qui se passeraient fort bien de sa tutelle, à commencer par les 25,000 employés des chemins de fer suisses, déjà assurés avantageusement, dans leurs compagnies respectives, contre la maladie, les accidents et l'invalidité. Le personnel de l'administration fédérale — 16,000 employés — n'éprouve pas davantage le besoin de la nouvelle assurance. En cas de maladie, il jouit de l'intégralité de son traitement, et il est assuré contre les accidents, dans la mesure nécessaire. De même, le besoin de l'assurance obligatoire n'est nullement ressenti dans les classes suivantes :

---

[1]) Mémoire Forrer de 1889.

[2]) Message du 28 novembre 1889.

1. Les domestiques (au nombre de 80,304 d'après le recensement de 1888, dont 78,777 du sexe féminin) ; 2. les salariés dont le traitement annuel dépasse 3,000 fr. ; 3. les ouvriers travaillant dans des exploitations n'offrant qu'un danger minime ou nul ; 4. toutes les personnes déjà assurées d'une manière suffisante contre le risque de maladie ou d'accident ; 5. les ouvriers agricoles, [1]). Tout ce monde sera néanmoins assujetti à la double assurance officielle, plus ambitieuse de faire parade d'une énorme clientèle que soucieuse de pourvoir aux besoins réels du pays.

Il semblerait notamment que le législateur fédéral, avant de légiférer sur l'assurance contre la maladie, ait dû dresser l'inventaire complet des institutions publiques et privées destinées à secourir les malades. Or les travaux préparatoires de la loi d'assurance sont à cet égard d'une pitoyable pauvreté et ne permettent pas même de se faire une idée approximative du magnifique épanouissement de nos œuvres philanthropiques [2]).

Le travail le plus considérable mis à la disposition du législateur est celui de M. Kinkelin sur les sociétés de secours

---

[1]) Dans son mémoire de 1889, M. Forrer estimait à 200,000 le nombre probable des assurés que fournirait obligatoirement l'agriculture.

L'assurance contre les accidents graves est la seule dont les agriculteurs puissent avoir besoin, et elle devrait être appropriée aux conditions particulières des exploitations rurales. Si des représentants de l'agriculture ont demandé son assujettissement à l'assurance obligatoire, c'est en considération des subventions fédérales dont celle-ci était dotée. Si elles n'avaient pas été étendues à la campagne, les faveurs financières de la Confédération auraient rendu encore plus difficile le recrutement des ouvriers agricoles. Cet inconvénient n'existe pas dans le système français, qui se borne à subventionner les sociétés de secours mutuels.

[2]) L'étude demandée par le département fédéral de l'industrie à M. le D[r] Jacob Steiger effleure ce domaine, mais l'auteur n'a pu s'y arrêter, à cause de l'insuffisance du délai fixé à l'achèvement de son travail.



mutuels en Suisse, mais cet exposé d'une situation vieille de vingt ans a perdu aujourd'hui toute valeur pratique.

C'est donc à l'aveugle que le législateur fédéral a dressé le plan de son assurance contre la maladie, et, pour construire son édifice, il imite les barbares qui élevaient des murs avec des matériaux arrachés aux ruines qu'ils avaient faites.

Plus on étudie la genèse de la loi du 5 octobre 1899 et plus on s'affermit dans la conviction que l'assurance d'Etat obligatoire n'a pas été pour le législateur fédéral le simple moyen de remédier aux lacunes du régime du risque professionnel, mais qu'elle a acquis à ses yeux la valeur d'un but digne d'être poursuivi pour lui-même. Si l'assemblée fédérale n'avait pas perdu de vue la réforme, — modeste peut-être, mais utile, — qu'elle avait à réaliser, elle l'aurait accomplie depuis longtemps. Les Etats qui se sont bornés à chercher dans l'assurance la correction des inconvénients du risque professionnel sont généralement arrivés à un résultat positif et satisfaisant [1]). Il est donc injuste de rendre le referendum

---

[1]) Le développement de la législation des assurances sociales est exposé dans le *Bulletin du Comité permanent du Congrès international des accidents du travail et des Assurances sociales*. Ce bulletin est trimestriel et paraît à Paris, au secrétariat général du comité, 20, rue Louis-le-Grand. Il est parvenu à sa onzième année.

L'état actuel de la législation des assurances ouvrières est exposé dans la publication de M. Zacher, *Die Arbeiter-Versicherung im Ausland*. Berlin 1899.

Voici la liste des lois entrées en vigueur dans d'autres pays que l'Allemagne et l'Autriche :

1. **Hongrie.** — Loi du 14 avril 1891 sur l'assurance des ouvriers contre la maladie.
2. **Suède.** — Loi du 30 octobre 1891 sur les caisses de maladie.
3. **Danemark.** — Loi du 12 avril 1892 sur les caisses de maladies reconnues.
   Loi du 7 janvier 1898 sur l'assurance de certaines catégories d'ouvriers contre les accidents.
4. **Norvège.** — Loi du 25 juillet 1894 sur l'assurance des ouvriers de fabrique contre les accidents.

responsable du retard que le rejet de la loi du 5 octobre 1899 apportera en Suisse à la solution du problème de l'assurance. Le peuple a raison de repousser les mauvaises lois, mais ses députés ont tort de les voter.

---

5. **Finlande.** — Loi du 5 décembre 1895, sur l'assurance des ouvriers contre les accidents.

6. **Grande-Bretagne.** — Loi du 7 août 1896 sur les sociétés de secours mutuels.

   Loi du 6 août 1897, modifiant l'indemnité due aux ouvriers victimes d'accidents professionnels.

7. **France.** — Loi du 29 juin 1894, sur les caisses de secours et de retraite des ouvriers mineurs.

   Loi du 21 avril 1898, ayant pour objet la création d'une caisse de prévoyance entre les marins français contre les risques et accide leur profession.

   Loi du 1er avril 1898 relative aux sociétés de secours mutuels.

   Loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.

8. **Italie.** — Loi du 15 avril 1886 sur la constitution légale des sociétés de secours mutuels.

   Loi du 17 mars 1898 sur les accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail.

   Loi du 17 juillet 1898, fondant une caisse nationale d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

   Loi du 23 juin 1894, portant révision de la loi du 3 avril 1851 sur les sociétés mutualistes.

   Loi du 21 juillet 1890, instituant une caisse de prévoyance et de secours en faveur des victimes des accidents du travail.

9. **Belgique.** — Loi du 2 juillet 1899, concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales.

III

OBSCURITÉS VOULUES

Soyez plus attentif à ce qu'on vous tait qu'à ce qu'on dit, à ce qu'on vous cache qu'à ce qu'on vous découvre.

CORMENIN.

Le législateur fédéral a eu conscience des résistances que soulèverait l'extension exagérée de l'assurance obligatoire, et il a cherché à parer au mécontentement qu'il prévoyait en enveloppant sa pensée dans des formules sibyllines, ambiguës, d'où chacun peut tirer le sens qui lui convient. De telles ruses sont au reste employées depuis longtemps par les grands conseils de certains cantons pour déguiser la portée des lois fiscales menacées par le referendum, mais la méfiance du paysan ne s'y laisse plus guère prendre.

Cela n'a pas empêché les Chambres d'y recourir, ainsi que le *Bulletin* de la commission d'experts va nous en fournir une première preuve saisissante (pages 89 et 114). A la séance du 16 mai 1893, M. Forrer rapportait sur l'article 1 de la loi. Il exposa que son projet primitif assujettissait expressément à l'assurance les membres d'une famille travaillant avec le chef de celle-ci, alors même que les personnes en question n'auraient point reçu de salaire. « La conférence de janvier, ajouta-t-il, a examiné particulièrement ce point et, après mûr examen, elle a résolu à la majorité des voix de ne point trancher cette question dans la loi et d'en abandonner la décision à la pratique. »

Il est à remarquer que la conférence de janvier se composait seulement de M. le conseiller fédéral Deucher, de M. Forrer, de M. Göttisheim, conseiller aux Etats, et de M. Moser, et qu'elle ne peut avoir été guidée dans sa décision que par des considérations d'opportunité et de tactique parlementaire. En effet, en supprimant la disposition précitée du projet Forrer, elle n'entend pas renoncer à englober dans

l'assurance obligatoire les enfants de l'assuré l'aidant dans son travail, mais elle réserve simplement à la pratique, c'est-à-dire au Conseil fédéral, le droit de proclamer cette extension de l'assurance.

Il se trouva quelqu'un dans la commission d'experts pour protester contre l'indécision où était laissée une question si importante.

« La rédaction actuelle de l'art. 1, dit M. Durrer, adjoint au bureau fédéral de statistique, prête à des malentendus, Une classe importante de personnes, dont il faudrait dire ici si elles sont assurées ou non, est celle des enfants et autres parents qui aident le chef d'entreprise dans son travail. Il s'agit principalement des fils et des filles des agriculteurs. En lisant l'art. 1, j'ai pensé que l'assurance s'étendait à cette catégorie de personnes, puisqu'elles travaillent pour le compte d'autrui, mais un membre de cette commission m'a expliqué qu'il ne partageait pas cette opinion, et il m'a rendu attentif au rapport d'entrée en matière de M. Forrer, qui lui donnait raison. Ce rapport semblait bien exclure les enfants du chef d'entreprise. Mais voici que M. Forrer vient de nous apprendre que la solution reste provisoirement indécise et qu'elle sera donnée par voie d'interprétation, une fois la loi entrée en vigueur. Ce procédé ne me paraît pas admissible. Le nombre des personnes qui sont ici en jeu s'élève, d'après le dernier recensement, à 150,000 environ, dont 120,000 appartenant à l'agriculture. Si on ne décide pas explicitement du sort d'une classe aussi nombreuse, on crée volontairement une lacune dans la loi. »

La critique de M. Durrer était fondée; M. Forrer la combattit et on n'en parla plus jamais.

M. Durrer avait encore, et sans plus de succès, demandé que le sort de l'industrie domestique fût réglé d'une manière positive (*Bulletin*, p. 114). La controverse qui existait à cet égard en 1893 s'est perpétuée jusqu'à cette heure, en dépit d'une adjonction apportée en 1898 au texte primitif de l'article 1, adjonction consistant à faire mention expresse de l'in-

2

dustrie domestique. Tandis que M. Forrer soutient dans la presse et dans ses conférences que le brodeur ou tisseur travaillant à domicile n'est point assujetti de droit à l'assurance obligatoire, l'opinion contraire est défendue par des députés qui ont siégé dans les commissions parlementaires. L'intérêt pratique du débat est considérable, attendu que l'assujettissement de l'industrie domestique à l'assurance entraînerait vraisemblablement sa ruine.

La plus complète incertitude règne aussi sur le sort d'une troisième catégorie de personnes travaillant pour le compte d'autrui, à savoir les fonctionnaires et employés des administrations publiques. L'article 2 de la loi les exempte de l'assurance si leur « charge a principalement un caractère public. » Personne n'a encore deviné ce rébus. Un partisan de la loi, qui s'y est essayé, pense qu'on vise les gendarmes [1]).

Les réticences du législateur ne sont point circonscrites par le chapitre qui assigne à l'assurance obligatoire ses clients; on les rencontre encore partout où la crainte des objections et du referendum conseillait de les semer. Ainsi la loi se tait sur le nombre des employés du futur office fédéral des assurances et sur l'importance de leurs traitements ; elle ne souffle mot des médecins-fonctionnaires qui feront le service de l'assurance contre les accidents. A l'article 200, elle confère au Conseil fédéral le droit de supprimer les caisses libres qui donnent lieu à de graves inconvénients, mais elle laisse à cette autorité politique le droit de définir selon son bon plaisir ce qu'il faut entendre par inconvénients graves [2]), En conséquence, le Conseil fédéral pourra prononcer sans appel la dissolution d'une caisse libre qui fait une concurrence ruineuse à la caisse officielle. Ce droit lui était même reconnu explicite-

---

[1]) Dr. Kaufmann, Die Grundzüge der schw. Kranken = & Unfallversicherung, p. 3.

[2]) Le texte allemand dit *grelle Missstände* et la traduction française définitive « graves abus ». Dans un projet antérieur, le texte français disait « inconvénients graves », ce qui paraît plus exact.

ment dans un projet antérieur; on a retranché cette disposition formelle, mais on a laissé subsister le texte élastique précité, qui suffit à l'étranglement des caisses libres.

Les obscurités de la loi Forrer ont amené ses propres partisans à en réclamer l'interprétation auprès du Conseil fédéral. Le procédé est irrégulier, car le Conseil fédéral ne saurait préjuger, sans abus de pouvoir, l'application d'une loi qui n'est pas entrée en vigueur; mais le simple fait que cette autorité soit ainsi mise en demeure de s'expliquer témoigne de l'importance des questions laissées en suspens par le législateur [1]). Toutefois, si celui-ci a négligé de faire la lumière

---

[1]) Questions posées au Conseil fédéral par M. le conseiller national Wullschleger, secrétaire de l'association des employés fedéraux: 1. Sind die Beamten der Bundesverwaltung von der Versicherungspflicht ausgeschlossen ohne Unterschied, ob sie unter oder über Fr. 5000 Jahresgehalt beziehen? 2. Nach welchen Hauptgrundsätzen gedenkt der Bundesrat das Versicherungsgesetz im Falle seines Inkrafttretens für das Versicherungspflichtige Personal (Beamte, Angestellte & Arbeiter) der verschiedenen Verwaltungen & wirtschaftlichen Betriebe der Eidgenossenschaft durchzuführen? Ist der Bundesrat gewillt, diesem Personal oder gewissen Kategorien desselben (in letzterem Falle: welchem?) über das Versicherungsgesetz hinaus Erleichterung oder Mehrleistung zu gewähren und wenn ja: welche? 3. Gedenkt der Bundesrat bei Inkrafttreten der Versicherungsgesetzes auch die Behandlung der nichtversicherungspflichtigen Beamten und Angestellten des Bundes bei Krankheit und Unfall neu zu regeln und wenn ja: nach welchen Hauptgrundsätzen?

Questions posées au Conseil fédéral par M. Greulich, secrétaire ouvrier: 1. Erachtet es der Bundesrat als dem Sinne der Versicherungsgesetzes widersprechend, wenn in Gewerben ohne Kündigungszeit besondere oder allgemeine Anordnungen von Gewerbwinhabern getroffen werden, wodurch der Arbeitsvertrag im voraus an einen Zeitraum von weniger als einer Woche beschränkt wird? Wenn ja, hält sich der Bundesrat für zuständig, solche einseitige Anordnungen nach Art. 397 durch Verordnung als ungültig zu erklären? 2. Legt der Bundesrat den Sinn des Versicherungsgesetzes dahin aus, dass Gewerbeinhaber, insbesondere Baumeister, auch dann für die Auslage und Prämie der Kranken= & Unfallversicherung haftbar sind, wenn sie Arbeiten an Dritte (Accordanten) zur Ausführung über-

sur des points où elle était désirable, il n'a pas oublié d'octroyer au Conseil fédéral des pleins pouvoirs qui lui permettront de combler toutes les lacunes de la loi. Autant la loi est incomplète et flottante, autant les attributions du Conseil fédéral sont étendues, diverses, formidables.

---

tragen? Wenn ja, hält sich der Bundesrat für zuständig, diese Haftbarkeit und da, wo Gruppen von Unternehmern beteiligt sind, eine Kollektivhaftbarkeit durch Verordnung auszusprechen? 3. Hält es der Bundesrat für dem Sinne des Versicherungsgesetzes zuwiderlaufend, wenn Betriebsinhaber Betriebskrankenkassen als eingeschriebene Krankenkassen B. einrichten und ihre Arbeiter zum Beitritt zwingen? Wenn ja, ist der Bundesrat befugt oder kann er es durch Verordnung werden, die betroffenen Versicherungspflichtigen vor einem solchen Zwange wirksam zu schützen?

IV

AUTORITARISME ET BUREAUCRATIE

> Un peuple qui a la conscience de sa valeur et la pratique de la liberté doit naturellement vouloir disposer de plus en plus complètement de ses destinées.
>
> NUMA DROZ.

Sur le total de ces 400 articles, la loi du 5 octobre 1899 en consacre 87 — plus du cinquième — à créer des compétences au Conseil fédéral, qu'elle investit même, à certains égards, d'un vrai pouvoir législatif. Notamment, le Conseil fédéral tranche sans appel toute contestation relative à l'assujettissement de telle classe de personnes à l'assurance, et ses décisions ont force de loi pour les tribunaux (art. 8). En réalité, le Conseil fédéral est ainsi substitué aux conseils législatifs, et sa compétence s'étend aussi loin que l'élasticité et l'obscurité de l'art. 1 de la loi. C'est une ingénieuse façon de restreindre l'application du referendum.

Une autre disposition de même genre, dont l'apparence inoffensive ne frappe personne, est celle qui attribue au Conseil fédéral le droit de réglementer tout ce qui concerne le calcul et la perception des contributions (art. 82, § 6). Sans doute, l'intention qui a introduit cet amendement est louable. On a voulu permettre au Conseil fédéral de remédier à la coûteuse complication du système légal. Il est manifeste en particulier que M. Forrer a fait fausse route en étendant à l'assurance des ouvriers agricoles le mode de calcul des contributions qui peut convenir à la grande industrie. En Allemagne, on a été plus pratique.

La loi allemande du 5 mai 1886 sur l'assurance des ouvriers ruraux calcule le taux des contributions sur la base d'un salaire moyen fixé administrativement pour chaque dis-

trict (art. 6). Cela supprime d'un coup l'indication obligatoire des salaires, si vexatoire. En second lieu, la même loi (art. 33) fixe la contribution de chaque exploitation agricole d'après le nombre moyen des journées de travail dont elle a l'emploi pendant une année, le prix de ces journées étant évalué d'après le salaire moyen de la contrée. Chaque propriétaire ou fermier sait donc, une fois pour toutes, ce qu'il doit payer, et se trouve dispensé de toutes les formalités paperassières que la loi suisse impose au paysan. Ce système est simple, peu coûteux, mais les Chambres fédérales lui ont préféré une organisation plus bureaucratique. Est-ce que l'art. 82 précité de la loi fédérale prétend faire brèche dans cette organisation et introduire, par voie administrative, la réforme dont le législateur n'a pas voulu ? C'est probable, mais un tel remède bouleverserait notre notion de la séparation des pouvoirs et investirait le Conseil fédéral d'une attribution inconstitutionnelle.

Saisies du projet Forrer déjà en 1894 et faisant profession de procurer à notre pays les bienfaits de la législation sociale allemande, les Chambres fédérales n'ont pas trouvé le temps de remanier elles-mêmes, pour le simplifier, le projet de loi qui s'écartait si inconsidérément de son modèle d'outre-Rhin. Au dernier moment, par une porte de derrière, elles ont cherché à glisser dans leur édifice somptueux et incommode un architecte chargé d'en refaire l'aménagement.

Personne ne s'imagine que le Conseil fédéral, déjà surchargé de besogne, exercera réellement les multiples attributions que lui confère la loi nouvelle. Il y aura quelque part une demi-douzaine de commis irresponsables et invisibles qui trancheront tout, et soumettront, pour la forme, leurs décisions à la ratification du Conseil fédéral. C'est là, à proprement parler, la bureaucratie. L'intervention effective du Conseil fédéral ne se produira guère que sur les sollicitations des députés ou autres personnages influents.

Les faveurs administratives dont le conseil fédéral dispose actuellement suffisent déjà à transformer en solliciteurs la

plupart de nos députés : que sera-ce donc quand la loi du 5 octobre 1899 aura remis aux mains de cette autorité de nouveaux et démesurés moyens d'action et de pression ? En particulier, le Conseil fédéral nommera tout le personnel de l'office fédéral des assurances, dont il déterminera à son gré l'importance (art. 227) ; il nommera les inspecteurs fédéraux des assurances et leurs employés (art. 230), au nombre desquels il faut compter les médecins chargés du service des accidents ; il nommera enfin les quinze membres du conseil des assurances (art. 232).

Quant à l'assemblée fédérale, elle aura pour sa part la nomination des sept juges du tribunal des assurances, lesquels pourront cumuler avec leur place le mandat de député (art. 312, 314). De plus, l'assemblée fédérale fixera par voie budgétaire les traitements de tout le personnel des assurances, tant qu'une loi spéciale n'aura pas réglé cette matière. En conséquence, si le peuple repousse cette loi parce qu'il trouve excessifs les traitements en question, ceux-ci resteront quand même en vigueur, en vertu de leur inscription au budget. Ici encore la loi Forrer frustre notre démocratie du droit de la consultation populaire.

Toute cette loi respire un tranquille dédain de la liberté individuelle et des droits du peuple; et quand elle va jusqu'à soumettre les citoyens à la juridiction *disciplinaire* des fonctionnaires fédéraux et cantonaux, elle pousse l'autoritarisme à un degré inconnu dans les monarchies voisines [1]). Jusqu'ici, les Suisses non fonctionnaires et qui ne se trouvaient pas au service militaire n'étaient justiciables que des tribunaux, ainsi qu'il convient à des hommes libres : mais voici que la loi d'assurance place sous la férule bureaucratique tous ceux d'entre eux qui travaillent pour le compte d'autrui ! L'immense majorité des citoyens de la plus ancienne république du monde vont être subitement dépouillés, par un caprice de

[1]) Loi du 5 octobre 1899, art. 44, 50, 70, 71, 93, 94, 150, 206-211, 243, 244, 250, 283, 284, 291, 299, 302, 310, 311, 319-322.



législateur, du droit primordial de ne rendre compte de leurs actes qu'au juge. Comme le gendarme ou le douanier, ils auront un supérieur hiérarchique qui pourra les frapper d'amendes, et la garantie de la séparation des pouvoirs sera supprimée à leur égard pour les innombrables contraventions prévues par la loi d'assurance.

Après avoir diminué les droits du peuple et du citoyen, la loi Forrer s'attaque encore à ce principe fondamental de notre droit public qui garantit les contribuables contre toutes charges fiscales non votées par eux ou par leurs représentants légaux. La loi d'assurance commet l'énormité (art. 13, 98) de rendre les cantons responsables des déficits des caisses d'arrondissement, caisses dotées d'une administration autonome élue par une assemblée d'assurés où les étrangers à la Suisse peuvent être en majorité (art. 107).

En somme, dans le domaine du droit public, la loi d'assurance nous apporte : une colossale augmentation du pouvoir du Conseil fédéral, une restriction du referendum, la création d'une administration fédérale dont l'extension et le coût restent indéterminés, une nouvelle diminution de l'indépendance des députés à l'égard du Conseil fédéral, des dérogations inouïes et injustifiables à deux principes fondamentaux de notre droit public. Tout cela cadre fort bien avec un régime légal qui a pour double foyer la contrainte et le monopole, mais qu'est devenue l'adaptation du système allemand à nos institutions républicaines et démocratiques ? M. Forrer nous la promettait à la séance du conseil national du 24 mars 1885 [1]) ; la fatalité d'un point de départ faux l'a néanmoins entraîné à rédiger une loi plus autoritaire et plus antidémocratique que tout ce qui existe dans l'Empire allemand.

---

[1]) *Feuille fédérale* 1890, I. p. 314.

V

UN INSTRUMENT DE RÈGNE

Sollte bei uns allein die Verknüpfung der Wirtschaft mit dem Staate andere Wirkungen wie bei anderen Völkern haben?

Seuls, allons-nous échapper au sort commun des peuples qui ont confondu l'ordre économique et l'ordre politique?

LUJO BRENTANO.

En 1881, au moment où le gouvernement impérial allemand s'orientait vers les assurances ouvrières, un éminent professeur d'économie politique, Lujo Brentano, fut effrayé par la prévision des conséquences politiques du projet officiel et poussa un cri d'alarme. Tandis que le prince de Bismarck croyait rattacher la classe des prolétaires à l'Etat au moyen des assurances sociales, et ne voyait que les bénéfices immédiats de sa combinaison, Brentano lui en montra éloquemment les effets lointains et redoutables [1]). Sa protestation n'était pas dictée par une simple vue de l'esprit, mais reposait sur les enseignements de la tragique histoire des républiques antiques, de Venise et de tous les Etats qui ont nationalisé la vie économique. Quand l'Etat a réussi à mettre la main sur la généralité des intérêts privés, sa puissance s'en trouve accrue, il est vrai, dans des proportions énormes, mais, du même coup, la possession du pouvoir devient le suprême objectif de chaque catégorie sociale. Il faut conquérir le pouvoir, d'abord pour ne pas être exploité, ensuite pour jouir de ses immenses ressources. Quand l'Etat est le plus gros employeur, le principal banquier, l'assureur universel, le débiteur des pensions ouvrières et des rentes du riche; lorsque c'est lui qui réglemente le travail et devient le distributeur

---

[1]) Lujo Brentano, *Der Arbeiter — Versicherungszwang* seine Voraussetzungen und seine Folge. — Berlin, 1881. Pages 93-109.

de richesses ramassées où bon lui semble, alors, la première, la classe ouvrière est poussée à l'assaut du pouvoir par une ambition qui tend tous les ressorts de son énergie. Dans ces conditions, la lutte des classes prend le caractère violent et implacable qu'on lui a vu dans tous les Etats ruinés par elle. On donne donc un aliment et une prime au socialisme et à l'antagonisme des classes en nationalisant les assurances ouvrières.

Telle est la conclusion de Brentano. Elle n'a pas arrêté le législateur allemand, mais peut-être a-t-elle contribué à le rendre plus circonspect. Il a évité en effet de mettre face à face l'Etat et l'ouvrier. Dans son système, les rentes d'invalidité allouées ensuite d'accidents sont dues par les chefs d'entreprise, constitués en corporations professionnelles. L'Etat impose sa réglementation et son contrôle, mais non sa propre gestion. Il se confine dans un rôle d'arbitre et ne contribue de ses deniers aux dépenses que par une subvention à l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Le système de la loi suisse est tout autre. Non seulement il oblige la Confédération à subventionner l'assurance contre la maladie, [1]) mais il lui remet à la fois la gestion et la charge de l'assurance contre les accidents [2]), tout en limitant sa responsabilité financière au cinquième des primes. Le fait capital, c'est que la fixation des rentes d'invalidité est confiée pour toute la Suisse à quelques fonctionnaires fédéraux, entièrement dépendants du pouvoir politique. Un million d'assurés attendront d'une autorité politique l'octroi et le maintien de leurs rentes d'invalidité ! A-t-on imaginé et mesuré la transformation que cet état de choses amènera dans nos mœurs publiques ?

Actuellement déjà, on voit les subventions fédérales amolir ou désarmer les résistances des électeurs les plus jaloux de leur indépendance. L'argent est devenu le grand levier

[1]) Art. 78, 60, 189, 225.

[2]) Art. 217-224, 270.

de la politique des Chambres. Toutefois son pouvoir sera autrement généralisé et prépondérant quand l'importance et la durée des rentes d'invalidité, qui donnent lieu à tant de contestations, seront déterminées pour des milliers d'assurés par l'office fédéral des assurances. Une disposition ingénieuse augmentera encore le pouvoir de cette autorité. Dans la règle l'office n'accordera que des rentes temporaires (art. 252), ce qui lui permettra de tenir l'assuré en laisse. A l'expiration du temps fixé pour sa rente, l'assuré devra en solliciter le renouvellement et le maintien au même niveau. Il sera transformé en client soumis de l'assurance officielle.

En Allemagne, la rente est accordée, réduite ou supprimée par la corporation patronale qui en a la charge, sous réserve du recours de l'intéressé aux tribunaux arbitraux. Dans ce système, c'est l'intérêt pécuniaire direct de la corporation qui assure la répression des abus et repousse les demandes exagérées ou mal fondées des assurés. En revenche, l'office fédéral des assurances n'aura point le même intérêt à se montrer rigoureux. Au contraire, le soin de la popularité du Conseil fédéral lui commandera le plus souvent d'être large, prodigue même.

Qu'on n'objecte point que le sentiment du devoir empêchera des abus, car ce sentiment se fausse ou s'atrophie dans un milieu qui lui est défavorable. Est-ce que la parcimonie en honneur autrefois dans l'administration fédérale n'a pas pris fin avec les circonstances qui l'imposaient ? Donnez trop d'argent à un gouvernement, vous le rendez dépensier ; donnez-lui trop de pouvoir, il en abusera pour cultiver sa popularité et faire les affaires du parti dominant.

La question des assurances sociales est donc doublée d'une question politique de premier ordre, et il est regrettable que celle-ci n'ait point été discutée dans les Chambres. Que ceux qui profiteront des avantages politiques attachés à la loi Forrer dissimulent soigneusement leur joyeuse attente et cherchent à donner le change au public sur leurs intentions, rien n'est plus naturel. Ces gens-là sont dans leur rôle,

mais on ne peut en dire autant des représentants attitrés des minorités qui s'emploient à réaliser le plan de campagne de la majorité parlementaire.

Dans le champ nouveau d'activité que la loi Forrer ouvre aux bureaucrates et aux politiciens, les cantons ont reçu pour lot le gouvernement de l'assurance-maladie. Il leur vaudra des places à distribuer [1]) et de multiples moyens d'influence. Autrefois, c'était le développement des droits populaires qui faisait équilibre à celui du pouvoir central : la revision constitutionnelle de 1874 nous a apporté le referendum et celle de 1891, le droit d'initiative ; aujourd'hui c'est dans le renforcement de l'administration cantonale qu'on cherche un contre-poids à la bureaucratie fédérale.

Cela n'enlèvera rien à la loi du 5 octobre du caractère autoritaire que lui donne son organisation insolite de l'assurance-accidents. Aucune autre législation n'a poussé à un pareil degré l'immixtion directe du pouvoir politique dans la gestion des affaires privées. Ainsi l'Autriche, dont nous avons imité à certains égards le système, remet l'administration de chaque institution d'assurance contre les accidents à un collège composé, par parties égales, de représentants de l'industrie, des ouvriers et de l'Etat. L'Allemagne a également introduit dans le comité directeur de toute institution d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse des délégués des patrons et des délégués des ouvriers, pourvus des mêmes droits que les membres fonctionnaires de ce comité En outre, celui-ci est soumis à la surveillance d'une commission composée exclusivement de représentants élus des patrons et des ouvriers. (Loi du 13 juillet 1899, art. 65-78).

La Norvège, obligée de centraliser son assurance-accidents à cause de sa population clairsemée, a créé, il est vrai, une institution centrale dont les membres sont nommés par le roi. En revanche, cet organe indispensable a été réduit à sa plus simple expression. Il ne se compose que de trois mem-

[1]) Art. 171, 172, 174, 183, 184, 131, 134, 136.

bres [1]) et il est contrôlé [2]) par une commission de sept membres où siègent de droit deux chefs d'entreprise et deux ouvriers, désignés par le Storthing. De plus, les 582 fonctionnaires locaux chargés de l'exécution de la loi sont nommés par les communes.

Partout ailleurs, même en Finlande, l'organisation de l'assurance est aux mains des intéressés, et il était réservé à la Suisse de donner le spectacle d'un Etat démocratique prodiguant à ses fonctionnaires la confiance qu'il refuse aux citoyens.

---

[1]) Zacher, *Die Arbeiter-Versicherung im Auslande.* Heft III. p. 73.

[2]) Loi du 23 juillet 1894, art. 19.

VI

L'ASSURANCE BOITEUSE

Le plus heureux des perfectionnements que l'on pourrait apporter au régime créé par nos projets serait l'organisation de l'assurance contre l'invalidité en général.

CONSEIL FÉDÉRAL.
(Message du 21 janvier 1896.)

On ne peut courir deux lièvres à la fois. Une loi sociale qui poursuit secrètement un but politique est condamnée à manquer son but ostensible. C'est le cas de la loi Forrer, qui n'a pas même réussi à donner satisfaction aux exigences de son propre point de vue. Que si, par impossible, le peuple suisse acceptait le 20 mai prochain la loi qui lui est présentée, la mise à exécution de celle-ci lui montrerait bientôt qu'un tel système est incomplet et faux tant qu'il ne comprend pas l'assurance obligatoire contre l'invalidité et la vieillesse.

L'Autriche a appris par sa propre expérience que la triple assurance ouvrière allemande formait un tout indivisible, et qu'il y aurait de graves inconvénients à l'amputer d'un membre. En 1892 déjà, un rapport de la commission industrielle de la Chambre des députés concluait à l'introduction de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, attendu qu'elle forme le complément nécessaire de l'assurance contre la maladie et les accidents, et qu'elle est en état, même au prix de ressources modestes, de soulager beaucoup de misères [1]).

Des vœux semblables furent émis aussi par divers landtags, notamment par celui de Bohême (2 avril 1892), ainsi

---

[1]) Zacher *Die Arbeiter-Versicherung in Oesterreich*, 1899, p. 44.

que par l'institution d'assurance de la Basse-Autriche (1893 et 1896). Cette dernière fit à cette occasion une déclaration très importante [1]). A son avis, les déficits progressifs de l'assurance autrichienne contre les accidents sont imputables pour partie à l'absence d'une assurance contre l'invalidité et la vieillesse, attendu que les institutions d'assurances sont amenées par la force des choses à remédier à cette lacune de la législation en accordant des rentes d'invalidité dans des cas douteux.

En 1895, la question revint, ensuite d'une interpellation, devant la Chambre des députés, et le gouvernement, sans contester la nécessité de combler la lacune du système autrichien, allégua l'impossibilité de saisir le législateur d'un projet ferme avant d'avoir trouvé une solution satisfaisante au double point de vue de l'organisation et de la justification financière [2]). Cette solution ne paraît pas avoir été découverte. mais son ajournement ne décourage pas le Parlement, qui est encore revenu à la charge en 1898.

Ce qui est certain, c'est qu'on reconnaît en Autriche l'insuffisance et l'erreur de la combinaison consistant à se contenter provisoirement de l'assurance contre la maladie et les accidents En présence de cette expérience décisive, pourquoi la Suisse irait-elle de son plein gré au-devant de la mésaventure qu'éprouve l'Autriche? Bien loin de nous apporter le contentement qu'elle nous promet, la loi Forrer nous mettra simplement en présence d'un nouveau problème, plus pressant et plus difficile que celui qu'elle prétend résoudre. Aujourd'hui, en effet, le peuple suisse est encore libre de ne point entrer dans le système allemand et de lui préférer une solution moins risquée; en revanche, il ne dépendra pas de lui de ne pas subir les conséquences inévitables de la loi Forrer, et, tôt ou tard, il devra s'accommoder de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, en dépit des inconvénients qu'il pourrait y découvrir.

---

[1]) Zacher, Ouvrage cité p. 38.
[2]) Zacher, Ouvrage cité p. 45.

Bien plus, cette troisième assurance n'étant réalisable que si la Confédération la dote de copieuses subventions, la difficulté de faire face à une telle dépense sera d'autant plus grande que l'assurance contre la maladie et les accidents aura déjà épuisé et déséquilibré le budget fédéral. L'acceptation de la loi Forrer gênera donc l'introduction de l'assurance contre l'invalidité tout en la rendant nécessaire.

Au reste, la question de l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse mérite d'être résolue pour elle-même, en pleine connaissance de cause, car elle peut nous mener très loin. En 1897, cette assurance sociale a coûté à l'Allemagne 58 millions de marcs, dont 21 à la charge de l'Empire et 37 à celle des chefs d'entreprise et des ouvriers [1]). Toutefois, il est infiniment probable que la Confédération ne pourrait réduire ses subventions au niveau de celles de l'Empire d'Allemagne, qui se borne à majorer de 50 marcs chaque rente liquidée. Vraisemblablement la contribution fédérale se rapprocherait plutôt de celle du projet hollandais, qui aboutissait à charger l'Etat d'une annuité de 16 à 18 millions de francs. Cette dépense a été jugée excessive pour un pays de cinq millons d'habitants, si bien que toute l'affaire est maintenant en suspens [2]).

La progression des charges de l'assurance allemande contre l'invalidité et la vieillesse explique au reste suffisamment l'hésitation de l'Autriche et des Pays-Bas à suivre l'exemple de l'Empire d'Allemagne. Tandis qu'en 1891 les charges supportées par l'ensemble des organes de l'assurance — à l'exclusion de l'Etat et de ses subventions — s'élevaient à 1 marc 30 par assuré, cette proportion s'est élevée en 1895 à 2 marcs 73; en 1897 à 3 marcs 77, et les prévisions officielles admettent qu'elle suivra la progression suivante : 1900, 4

[1]) La rente d'invalidité peut varier entre un minimum de 114 et un maximum de 415 marcs par an ; la rente de vieillesse oscille entre 106 et 191 marcs.

[2]) *Bulletin des accidents du travail*, 1898. n° 4, p. 457.

marcs 96 ; 1905, 7,05 ; 1910, 8,78; 1920, 10,96 [1]). L'état d'équilibre ne sera atteint qu'à 14 marcs 10 (17 fr. 73), sans la subvention de l'Empire.

L'art. 34 bis de la constitution ayant exclu l'assurance contre l'invalidité de la compétence du législateur fédéral, celui-ci ne devait point en faire l'indispensable complément de son système. Son devoir était de chercher une autre combinaison ou de proposer ouvertement la revision constitutionnelle que la loi du 5 octobre préjuge si irrégulièrement.

---

[1]) *Bulletin des accidents du travail*, 1899, nº 4, p. 571.

VII

LA PAIX SOCIALE

Avant que de désirer fortement une chose, il faut examiner quel est le bonheur de celui qui la possède.

LAROCHEFOUCAULD.

La responsabilité civile, c'est la guerre; l'assurance est la paix, avait dit M. Forrer dans son mémoire de 1889 [1]). Cette parole résumait une des théories du cathédersocialisme allemand, celle précisément qui a présidé au vote des lois sociales de l'empire d'Allemagne et que le Conseil fédéral suisse a fait sienne au moment où il s'est décidé à imiter la législation sociale de Bismarck. L'engouement pour les idées allemandes s'est même traduit à cette époque par la reproduction dans le message du 28 novembre 1889 des passages les plus saillants des exposés de motifs adressés au Reichstag par le gouvernement impérial.

La théorie qui voit dans les assurances ouvrières le gage de la paix sociale a eu en Suisse une fortune extraordinaire. Voici douze ans qu'elle défraye la généralité des discours et des articles de journaux consacrés à la question sociale. Sans souci du ridicule, nous sommes même restés fidèles à cette théorie après qu'elle a été répudiée par l'homme d'Etat à qui elle était redevable de sa vogue.

Le revirement de Bismarck dans cette question ne saurait être mieux mis en lumière que par la juxtaposition de ses propres déclarations [2]). Après avoir affirmé sur tous les tons

---

[1]) *Feuille fédérale*, 1890, I, p. 385.

[2]) C'est le procédé suivi par Julius Wolf, professeur d'économie politique à l'Université de Breslau, dans sa conférence du 3 novembre 1899 aux étudiants berlinois, conférence dont nous détachons le passage suivant :

« Bismarck hat eine Zeitlang dergleichen Illusion gehuldigt wie

sa confiance dans la politique sociale qu'il inaugurait, ce même Bismarck s'est trouvé, dix ans plus tard, si bien guéri de ses illusions qu'il a pu dire : « L'expérience de l'histoire et l'exacte connaissance de la nature humaine nous amènent à prévoir que les prétentions des ouvriers grandiront en proportion des concessions que leur fera le législateur. Il n'est pas au pouvoir de celui-ci de contenter l'ouvrier et de le détourner du socialisme. » Après avoir partagé l'erreur de Bismarck, refuserons-nous de l'écouter assagi et instruit par l'expérience? Au reste, ce qui se passe en Autriche nous

---

der Kathedersocialismus noch heute. Wir haben Aeusserungen von ihm wie die folgenden : « Einmal musste ein Anfang gemacht werden mit der Versöhnung der Arbeiter mit dem Staate. » « Die Zufriedenheit der besitzlosen Klassen der Enterbten ist auch mit einer sehr grossen Summe nicht zu theuer erkauft. » « Sie müssen einsehen lernen, dass der Staat auch nützlich ist, dass er nicht bloss verlangt, sondern auch giebt. » « Die Aufgabe der Regierung ist es, die Vorwände, die zur Aufregung der Massen benutzt werden, die sie für verbrecherische Lehren erst gelehrig machen, so viel an ihr ist, zu beseitigen. »

Was ist aber das letzte Wort Bismarcks in dieser Sache gewesen ? Er hat jene Auffassungen abgeschworen, so wenig Revocieren sonst in seiner Art lag. In der Kronratssitzung vom 24. Januar 1890, zwei Monate vor seiner Entlassung, liess er sich abschliessend wie folgt darüber vernehmen. Er erklärte : « Es ist der Schein zu vermeiden, als bestehe an höchster Stelle und in der Regierung die Ansicht, dass durch Paktieren mit der Begehrlichkeit der Arbeiter zur Sicherung des socialen Friedens zu gelangen sei. Nichts ist gefehlter als eine Auffassung, welche sich schmeichelt, durch Inangriffnahme einer energisch durchgreiffenden Gesetzgebung zu gunsten der arbeitenden Klassen die Socialdemocratie auf den Boden der bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung zurücklenken zu können. Geschichtliche Erfahrung und richtige Beurteilung der menschlichen Natur führen vielmehr zu der Annahme, dass die Forderungen der Arbeiter sich in demselben Maasse erhöhen werden, in dem die Gesetzgebung ihnen zu Diensten ist. Es ist eine Unmöglichkeit, durch Massregeln der Gesetzgebung den Arbeiter dahin zu bringen, dass er sich zufrieden fühle und den socialdemokratischen Bestrebungen wiederstehe. Solange der Arbeiter jemanden sieht, der es besser hat als er selbst, wird er unzufrieden sein. »

apprend le sort qui nous est réservé. Si nous introduisons à grands frais l'assurance d'Etat contre la maladie et les accidents, cela servira surtout à faire sentir à tout le monde le besoin de l'assurance-invalidité; et la Confédération aura dépensé 8 1/2 millions par an pour rendre indispensable une autre dépense non moins considérable. Supposons que le monopole du tabac et l'élévation du tarif douanier lui aient fourni toutes les ressources nécessaires et que nous soyons, comme l'Allemagne, dotés des trois assurances sociales; tiendrons-nous cette fois la paix sociale que nous poursuivons au prix de tant de sacrifices? Pas du tout, l'exemple de l'Allemagne est encore là pour le prouver.

Laissant de côté l'extraordinaire accroissement du parti socialiste allemand, pour nous en tenir à des faits plus spéciaux, nous allons constater que les assurances ouvrières donnent lieu en Allemagne à des critiques plus graves et à des revendications plus inquiétantes que notre propre régime du risque professionnel. Sans doute, l'optimisme de commande des sphères officielles n'avoue pas cette situation; et il est clair que ce n'est pas d'elles qu'on tirera des renseignements défavorables à une institution dont les Allemands sont forcés de s'accommoder coûte que coûte, puisqu'il est impossible de la supprimer [1]). Que, par exemple, le directeur de l'office impérial des assurances soit l'avocat d'office des assurances ouvrières allemandes, cela va de soi, mais il est moins naturel que son opinion ait été invoquée en Suisse à titre d'argument décisif, de même que celle d'un député du centre qui compte parmi les plus fervents patrons de la législation sociale bismarckienne.

Pour connaître le sentiment des ouvriers allemands, il faut

---

[1]) Les engagements pris s'opposent en effet à une liquidation. Ludvig Bamberger a dit de l'assurance allemande contre l'invalidité qu'elle était aussi malaisée à réformer qu'à abolir. (Zu seinen angeborenen Gebrechen gehört auch, dass es so schwer ist, mit Verbesserungen daran zu gehen oder es wieder aufzuheben.) (*Wandlungen und Wanderungen in der Sozialpolitik.* — Berlin, 1898, p. 10.)

d'abord écouter ce que disent au Reichstag leurs représentants attitrés. Les incessants remaniements de la législation sociale leur ont offert de fréquentes occasions de s'expliquer à son égard et de dire le mal qu'ils en pensent. On peut prendre au hasard leurs déclarations; elles sont régulièrement empreintes du même mécontentement. Voici, à titre d'exemple, les griefs formulés par le député socialiste Grillenberger à la séance du Reichstag du 25 janvier 1897 : 1° Les caisses de maladie supportent une proportion excessive d'accidents; 2° l'assurance obligatoire devrait englober les métiers, l'industrie domestique, le commerce, les domestiques; 3° les ouvriers sont obligés de plaider autant que sous le régime du risque professionnel; 4° celui-ci leur assurait au moins des indemnités supérieures à celles de l'assurance; 5° les rentes d'invalidité sont réduites systématiquement par les corporations professionnelles, à preuve les vingt mille recours que provoquent chaque année ces réductions; 6° les ouvriers ne comprendront jamais que les enfants d'un ouvrier mort de phtisie ne reçoivent pas de pension, alors que la veuve et les enfants d'un ouvrier tué par sa propre imprudence touchent une rente égale au 60 % de son salaire.

Dans l'intimité, entre eux, les ouvriers allemands parlent-ils autrement que leurs députés? Cela ne semble pas être le cas, car, en 1896, ils ont déconseillé à leurs camarades d'Angleterre de donner les mains à l'introduction en Grande-Bretagne du système en vigueur en Allemagne. Ceci résulte d'une déclaration faite à Londres en janvier 1897 par Macdonald, président du comité central des syndicats ouvriers [1].

Consultons encore une troisième source : la littérature spéciale des assurances ouvrières. Elle nous fournira d'abord le témoignage écrasant du docteur Zadek, médecin à Berlin.

« Nos assurances ouvrières obligatoires », a dit Zadek, dans une conférence faite au congrès d'hygiène de Pesth, « ont eu de minimes résultats, tout à fait disproportionnés

[1]) *Allgemeine Zeitung* de Munich, 19 janvier 1897, 2te Morgenblatt.



aux tracasseries qu'elles comportent. Aussi ne faut-il pas s'étonner qu'elles n'aient point produit l'effet qu'on en attendait, qu'elles n'aient nullement atténué l'antagonisme des classes et qu'au lieu de donner satisfaction, comme on le prédisait, « aux justes désirs » des ouvriers, elles aient provoqué le mécontentement.

« Une assurance contre la maladie insuffisante, hérissée de restrictions et d'interdictions, et qui semble faite pour montrer à l'ouvrier malade toute la distance qui sépare le prolétaire du riche; une assurance contre les accidents qui livre injustement l'ouvrier blessé dans le travail à l'arbitraire et au pouvoir des organes des employeurs ; enfin « le couronnement de la réforme sociale », l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, qui accorde une mesquine aumône aux victimes dont les forces se sont épuisées au service de l'industrie, et qui veut arracher à sa famille l'ouvrier atteint par la vieillesse pour le transporter à la campagne, où il sera entretenu parcimonieusement, — tout cela constitue une réforme sociale bien impropre à faire oublier au prolétaire l'antagonisme social. Aussi entend-on réclamer toujours plus haut et plus fort une réforme radicale de tout le système des assurances ouvrières, la simplification et le bon marché de l'organisation, l'extension et l'élévation des secours, enfin une meilleure appropriation aux besoins hygiéniques et sociaux. »

A titre de conclusion, Zadek fait les propositions suivantes :

« Les contributions des employeurs et des ouvriers doivent être remplacées par l'impôt, qui fera face à tous les frais. De plus, l'Etat assurera l'assistance médicale gratuite et l'entretien de quiconque ne peut gagner sa vie. En mettant les assurances ouvrières à la charge de l'empire, on réparerait dans une certaine mesure le tort causé à la masse par les droits de douane perçus sur les marchandises nécessaires à son existence [1]).

---

[1]) Dr. Zadek, *Die Arbeiterversicherung*. Eine social — hygienische Kritik Jena. Verlag von G. Fischer, 1895.



L'idée de mettre à la charge de l'Etat, en tout ou en partie, les primes des assurances sociales ne se rencontre pas seulement chez les socialistes ou chez leurs amis. Elle découle trop naturellement du système de l'assurance monopolisée par l'Etat pour ne pas pénétrer un peu partout. Ainsi M. Herkner, aujourd'hui professeur d'économie politique à l'université de Zurich, est d'avis que l'Etat doit prendre complètement à sa charge l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité [1]). D'autre part, le comte Kanitz, député au Reichstag allemand, a émis dans cette assemblée (janvier 1897) la prétention de faire payer par le budget de l'empire les primes de l'assurance des ouvriers agricoles contre les accidents. Un de ses collègues, l'abbé Hitze, lui a répliqué que ce serait là du pur communisme [2]).

Selon qu'elle sert les desseins des députés ou qu'elle les contrarie, la législation change en effet pour eux de nom et de couleur; dans le premier cas, elle s'appelle réforme sociale; dans le second, ce n'est plus que du communisme. Quelle que soit l'épithète méritée par le développement des assurances ouvrières dans le sens des vœux des Grillenberger, Zadek ou Kanitz, il est certain que cette tendance est tenue en échec par des résistances puissantes, insurmontables même. Dès 1895, le Dr Carl Hampke pouvait écrire dans une revue de renom et sans susciter de contradiction que le mécontentement général causé par l'aggravation incessante des charges sociales était un fait notoire, et qu'il importait d'arrêter le législateur dans cette voie [3])

---

[1]) Die Fürsorge für Erwerbsunfähige ist Landessache, und die Kosten sind durch die allgemeine Besteuerung (insbesondere Einkommens-, Vermögens- oder Erbschaftssteuer) zu decken. (*Die Arbeiterfrage*. Zweite Auflage. Berlin, 1897, p. 137.)

[2]) Après une telle déclaration, il est assez singulier qu'on ait cherché en Suisse à mettre sous le patronage de l'abbé Hitze la loi Forrer, qui réalise dans une certaine mesure la proposition communiste du comte Kanitz.

[3]) *Die Abänderung und Erweiterung der Unfallversicherung in Deutschland.* Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Tübingen, 1895. Heft. 2.

Le même écrivain déclarait dans le même article que les chefs d'industrie considèreraient comme inacceptable toute loi nouvelle réduisant dans une mesure quelconque le droit des corporations professionnelles de déterminer et, le cas échéant, de réduire les rentes d'invalidité. Même le simple effet suspensif accordé aux recours dirigés contre les décisions des corporations professionnelles paraissait inadmissible à ces dernières. Les sentiments des industriels allemands étant tels, on peut s'imaginer ce qu'ils penseraient de la loi Forrer, qui remet la fixation des rentes à un collége de fonctionnaires.

Les assurances ouvrières n'ont donc apporté à l'Allemagne ni la paix sociale ni le contentement. Cependant il serait imprudent de les juger uniquement sur des appréciations destinées à la publicité. En pareille matière, les observateurs les plus sûrs sont souvent ceux qui se taisent et qu'on ne réussit à faire parler qu'à la condition de ne pas livrer leur nom au public. Les relations de notre pays avec l'Allemagne permettent à nombre de nos compatriotes de s'y renseigner à coup sûr; qu'ils aillent donc aux informations, ainsi que l'a fait l'auteur de cet écrit; et, comme lui, ils apprendront que le peuple allemand rejetterait infailliblement l'ensemble de sa législation sociale, si elle était soumise demain à son vote. Malheureusement pour lui, il n'a pas été consulté et ne le sera jamais. Le peuple suisse, qui tient son propre sort entre ses mains, sera-t-il assez aveugle pour se placer volontairement sous une servitude autrement dure que celle des assurances officielles allemandes?

VIII

L'ARGUMENT HUMANITAIRE

Le prétexte ordinaire de ceux qui font le malheur des autres est qu'ils veulent leur bien.

(Vauvenargues.)

A bout d'arguments ou embarrassés par une objection, les défenseurs de la loi d'assurance se retranchent derrière son prétendu caractère humanitaire, sur lequel ils insistent avec une monotone obstination. Ils se gardent toutefois d'expliquer comment l'humanité se trouve intéressée à l'adoption de la loi Forrer, et leur argument se confine dans d'insaisissables généralités. Suppléant à leur silence diplomatique, nous devons présumer que la loi du 5 octobre 1899 se dit humanitaire à raison des subsides qu'elle promet, et aussi parce qu'elle étend le « bienfait » de l'assurance obligatoire à des classes de travailleurs qui ne bénéficient point du régime du risque professionnel. En ce qui concerne d'abord ce dernier point, il reste à prouver que l'assurance obligatoire peut être étendue sans graves inconvénients autant qu'on le fait. Ce n'est dans tous les cas pas l'avis de beaucoup d'artisans, de petits commerçants, d'agriculteurs et d'employés, qui voient dans l'assurance obligatoire une charge excessive. Forcera-t-on ces gens-là à être heureux non pas comme ils l'entendent, mais comme le veut le législateur ? C'est la méthode jacobine, qui, elle aussi, s'est drapée dans l'humanitairerie.

L'aide financière de la Confédération constitue manifestement le principal des mérites « humanitaires » de la loi Forrer [1]), celui qui est destiné à frapper l'attention de la classe ouvrière et à emporter son adhésion.

---

[1]) La Confédération alloue à l'assurance-maladie un subside de un centime par jour et par assuré (centime fédéral) et à l'assurance-acci-



Dans l'esprit de ceux qui l'ont décrété, ce concours financier de la Confédération était la grande habileté de la loi et levait toutes les objections. Ce n'est pas une raison pour le décorer d'une épithète mensongère. Un ouvrier bien portant occupé toute l'année et gagnant 7 fr. 50 par jour, n'a pas besoin de l'appui financier de la Confédération, et si. par politique, on le lui offre néanmoins, cette faveur, dont les contribuables font les frais, n'a rien d'humanitaire.

Par une étrange contradiction, les faveurs humanitaires de la loi Forrer sont réservées aux travailleurs qui en ressentent le moins le besoin. Tant que l'ouvrier est valide et trouve du travail, son gain suffit dans la règle à son entretien et à celui de sa famille. La détresse commence pour lui vraiment avec le chômage et l'invalidité : or c'est le moment précis où notre loi humanitaire l'abandonne. Elle ne s'occupe que de l'ouvrier engagé au moins pour toute une semaine et elle ne le connaît plus dès qu'il chôme depuis quatre semaines (art. 1, 28, 29, 56, 237, 238). Si la maladie de l'assuré se prolonge au-delà d'une année, elle cesse également de lui donner droit à des secours quelconques.

Ne faisant rien pour les travailleurs les plus misérables, est-ce qu'au moins la loi d'assurance traite d'une façon satisfaisante ceux qu'elle prend sous sa protection? Nullement, puisqu'elle réduit la durée et le taux de l'indemnité de chômage que reçoivent actuellement, en cas d'accident, les ouvriers placés sous le régime du risque professionnel [1]). En outre, la loi Forrer, sans consulter l'ouvrier et sous prétexte de mieux faire ses affaires que lui-même, dispose d'une fraction du produit de son travail. C'est là une injustifiable dérogation ànos traditions de liberté individuelle et au respect dû aux citoyens d'une république démocratique. Tant que le

---

dents une subvention égale au cinquième des primes. Voir les articles 77, 78, 60, 223-226 de la loi.

[1]) On trouve le développement de ce point dans la brochure du Dr Henri Secrétan, éditée par le Comité fédéraliste vaudois.

peuple suisse est réputé capable d'élire les pouvoirs de l'Etat et de décider souverainement du sort des lois, on doit à plus forte raison lui laisser la libre administration du prix de son travail ; et une loi qui empiète sur un droit aussi sacré est un soufflet à la démocratie.

IX

L'ARGUMENT CHRÉTIEN

O homme, qui donc m'a constitué juge ou arbitre entre vous ?
(Evangile selon S. Luc. XII, 14)

La religion a été mêlée au débat des assurances tant par des professionnels de la politique que par des ministres des cultes : qu'a-t-elle à y voir ? On allègue le caractère charitable de la loi Forrer et la solidarité chrétienne qu'elle consacre, mais ce sont là des affirmations générales et vagues avec lesquelles on pourrait défendre tout aussi bien d'autres systèmes, à moins qu'on ne soutienne que la loi d'assurance du 5 octobre 1899 est chrétienne à l'exclusion de toutes les autres ou à un degré plus éminent que les législations autrichienne, allemande, anglaise, danoise, française ?

Et, si la loi Forrer peut véritablement se recommander de son caractère chrétien auprès des croyants, il faut qu'on nous dise avec précision où réside cette remarquable conformité de la loi suisse de 1899 avec l'Evangile. Est-ce dans l'organisation de l'assurance, dans le fait notamment que l'assurance contre les accidents est enlevée aux intéressés et remise à des fonctionnaires ? Si l'on admet que le christianisme — ainsi que cela paraît sauter aux yeux — ne s'occupe point de telles questions, voyons s'il a promulgué des préceptes applicables aux autres matières traitées par la loi Forrer, et notamment à la fameuse controverse de la liberté et de la contrainte. L'Evangile s'est-il prononcé pour l'assurance obligatoire ? Nous oblige-t-il, par exemple, à proclamer que les huit millions de personnes assurées auprès des caisses de maladie en Allemagne sont dans la bonne voie, parce qu'elles vivent sous le régime de l'obligation, tandis que les dix millions d'assurés des caisses anglaises sont dévoyés ?

L'absurdité d'une telle confusion de la religion et de la politique ne nous a pas préservés de l'intervention des théologiens dans une discussion qui ne les regardait pas. Comme Louis XIV, notre république a ses docteurs de Sorbonne toujours prêts à couvrir d'une consultation rassurante les mesures les plus critiquables du pouvoir.

Supposons l'argument chrétien plus discret et se bornant à affirmer une certaine conformité générale entre la tendance de la loi Forrer et l'esprit du christianisme : pourrions-nous l'admettre sous cette forme atténuée, qui n'impliquerait aucune supériorité du système de la loi du 5 octobre 1899 sur les systèmes concurrents ? Nullement, car, même avec ces tempéraments, une telle recommandation serait imméritée.

La doctrine évangélique ne s'occupe des intérêts économiques que pour les soumettre aux préceptes de la justice et de la charité, Tout le reste lui est indifférent. Il est en particulier impossible d'en déduire l'approbation de la thèse socialiste qui voit dans la contribution des patrons à l'assurance une portion du salaire, dont l'ouvrier aurait été frustré jusqu'ici.

Il est tout aussi inadmissible d'assimiler à l'aumône les prestations des caisses de maladie et de l'institution d'assurance contre les accidents. Tout d'abord, cette assimilation se heurte à l'intention déclarée des auteurs de la loi. Ceux-ci veulent restreindre le champ d'action de la charité tant publique que privée, au moyen d'un nivellement social partiel. Bien loin de faire appel à la compassion et à la fraternité chrétienne, ils prétendent au contraire affranchir, dans une certaine mesure, le travailleur de l'obligation — humilliante selon eux — d'attendre des secours charitables.

Un pauvre diable enrichi subitement par le gain d'un gros lot est délivré de la misère : cela signifie-t-il que la loterie a fait œuvre chrétienne en le tirant du dénûment ?

Au surplus, l'Evangile nous apprend que l'aumône véritable doit être absolument désintéressée et exempte de considé-

rations étrangères à l'amour du prochain. Elle est par essence un acte de vertu. Or les prestations de la loi d'assurance dérivent de la volonté du législateur et non de l'esprit du sacrifice de personne ; et il est d'ailleurs à remarquer que ceux qui s'en sont constitués les avocats ne sont généralement pas appelés à en faire les frais.

Les seules répercussions que le monde moral éprouvera de la mise en vigueur de la loi d'assurance seront déplorables. Dans la mesure où cette loi influence la valeur morale de l'individu, ce sera pour la détériorer.

Les expériences de l'Allemagne nous montrent les funestes conséquences morales des assurances sociales obligatoires. D'abord le patron est devenu plus dur, plus fermé à la compassion bienfaisante : astreint par la loi à des sacrifices pécuniaires sensibles, il ne lui vient plus en tête de chercher ailleurs que dans la loi la mesure de ses devoirs envers ses ouvriers. Sa contribution forcée aux trois assurances rentre à ses yeux dans la catégorie des frais généraux, que tout homme d'affaires réduit autant que possible.

Quant aux ouvriers, l'assurance obligatoire est devenue pour eux une école de mensonge et de duplicité. Il n'y a pas de ruses et de tromperies qu'ils n'emploient pour tirer de tout accident une rente d'invalidité. Lasses de lutter sans cesse contre de telles pratiques, les corporations professionnelles agricoles sollicitent le législateur de supprimer toute rente aux blessés qui conservent au moins les quatre cinquièmes de leur capacité de travail.

En Suisse, les abus seront pires qu'en Allemagne, parce que notre loi néglige de réprimer efficacement la simulation et contribue ainsi à la démoralisation de l'ouvrier. Après avoir pris à celui-ci une fraction de son salaire, la loi affaiblit chez lui cette volonté ferme et droite qui est sa meilleure arme dans la lutte pour l'existence. Elle met en conflit son intérêt et sa loyauté, et prime quotidiennement sous ses yeux les consciences faussées.

S'il avait eu le moindre souci de la morale chrétienne, le

législateur eût évité de créer des situations qui se traduiront fatalement, chez beaucoup, par une diminution du sentiment de la responsabilité personnelle. D'autre part, les théologiens n'en seraient pas réduits à vanter les tendances chétiennes d'une loi qui n'a cure de la charité s'ils osaient dire à l'ouvrier, en face : « Tu veux la réforme du monde ? Commence-la dans ta personne. »

X

L'ALLÈGEMEMT DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Tu te plains avant ton aventure:
que sera-ce après ?
PHÈDRE
(Esope et l'esclave fugitif).

L'insuffisance de leur argument humanitaire ou chrétien n'a pas échappé aux avocats de la loi d'assurance, et ils ont compris qu'on n'enlève pas par des raisons de sentiment le vote d'une loi qui va brasser des millions. Aussi se sont-ils appliqués à gagner par des considérations d'ordre plus matériel les gens qui calculent, et ils ont affirmé carrément que les assurances sociales projetées dégrèveraient sensiblement le budget si lourd de l'assistance publique.

A qui demandait des preuves à l'appui d'une aussi grosse promesse, on insinuait qu'elles ne se feraient point attendre, le département fédéral de l'industrie ayant chargé M. le Dr J. Steiger de les rassembler. Ce qui était connu des expériences faites par l'Allemagne dans ce domaine n'autorisait pas précisément de grandes espérances; et, de fait, le département fédéral de l'intérieur a publié le travail de M. Steiger avec une répugnance qui marquait bien son désappointement [1]). L'auteur de l'étude en question ne manque pourtant pas une occasion de relever tout ce qui, de près ou de loin, peut être favorable à la loi Forrer, et on le devine peiné de la pauvreté de la contribution qu'il apporte à la cause des assurances sociales obligatoires. Sa loyauté l'oblige à constater des résultats qui contrarient ses préférences.

---

[1]) La brochure de M. Steiger, *Zur ökonomischen Tragweite der Versicherungsgesetze mit besonderer Berücksichtigung der Armenpflege*, n'a été communiquée à la presse que le 23 mars 1900 et n'a point été distribuée aux députés comme la publication simultanée du département de l'industrie, *Die Versicherung und ihre Mittel.*

L'enquête forcément précipitée et incomplète à laquelle M. Steiger a pu se livrer ne promet un allègement notable de l'assistance publique qu'à la policlinique gratuite du demi-canton de Bâle-Ville, laquelle coûte à cet Etat 190,000 fr. par an. Partout ailleurs, l'allègement présumé sera minime ou nul. L'auteur explique cette situation par deux raisons principales [1]. D'abord, la loi suisse ne connaît pas l'assu-

---

[1] « Ein Grund, warum die entlastende Wirkung laut Enquete besonders in industriellen Gegenden nicht mehr hervortreten kann, sind die bestehenden Krankenkassen und die Haftpflicht. Erstere erfüllen an vielen Orten zu Stadt und Land bereits die Rolle der künftigen Krankenversicherung, wenigstens zum Teil, und letztere stellt den Verunfallten immerhin einigermassen sicher vor der Armenpflege. Dies erklärt, warum im allgemeinen so wenig Verarmungsfälle wegen Unfall und Krankheit su konstatiren sind. Mit andern Worten : Ueberall, wo die Wirkungen der Haftpflicht und der freien Kassen stark hervortreten, hat zu Gunsten des Armenwesens bereits eine erhebliche Entlastung stattgefunden, was aus den in den Kantonen St. Gallen, Appenzell etc. angestellten Untersuchungen deutlich hervorgeht. Es ist ausser Frage, dass die bestehenden Armenbudgets an sehr vielen Orten ohne die Wirkung der Haftpflicht und der freien Kassen ganz bedeutend höher wären. Letztere haben also bereits in wesentlichem Masse nicht nur vorbeugend gegen Verarmung gewirkt, sondern direkt entlastend zu gunsten der Armenpflege......

« Dass die Widerstandsfähigkeit gegen Not und Unbill des Lebens erst durch die Invalidenversicherung nicht bloss zu gunsten der Versicherten, sondern vor allem der Heimatgemeinde zur vollen Entwicklung gelangen wird, geht aus unserer Untersuchung klar hervor, denn das Gros der Unterstützungen der örtlichen und auswärtigen Armenpflege geht an Alte und Gebrechliche. Die Invalidenversicherung lässt sich aber, wie schon erwähnt, nicht einführen ohne eine möglichst ausgedehnte Kranken- und Unfallversicherung, die durch richtiges Heilverfahren der Invalidität vorbeugen und sie einschränken soll. Hierfür wird allerdings eine möglichste Ausdehnung jedenfalls der Kranken- oder Krankenpflegeversicherung auf Tagelöhner und Hausindustrielle notwendig sein.

« Durch die Kranken- und Unfallversicherung und vollends durch eine spätere Invalidenversicherung werden die Härten des bestehenden Heimatsprinzipes bedeutend abgeschwächt, überhaupt wird letzteres durch die sociale Versicherung in seiner Basis erschüttert

rance contre l'invalidité, qui est la plus propre à soulager l'assistance publique. En second lieu, le régime de la responsabilité civile et les caisses de maladie existantes ont déjà procuré aux contrées industrielles, dans une large mesure, les bienfaits attendus de la loi du 5 octobre 1899.

En Allemagne, deux enquêtes ont recherché les répercussions des assurances sociales sur l'assistance publique. L'une a été organisée par la Société allemande d'assistance et de bienfaisance (Deutscher Verein für Armenpflege und Wohlthätigkeit) et s'est étendue, pour les années 1880, 1885, 1890 et 1893, à toutes les villes de plus de 50,000 habitants, ainsi qu'à un grand nombre d'administrations d'assistance (Armenverbände) dont les conditions paraissaient typiques. La seconde enquête, dont les résultats sont consignés dans les *Viertelsjahrshefte zur Statistik des Deutschen Reiches* [1]), a été administrative. Elle embrasse la période de 1884—1893 et résume des renseignements relatifs : 1° aux Etats allemands et aux régions dotés de statistiques complètes ; 2° aux administrations rurales et urbaines qui ont pu fournir la série de leurs rapports annuels ; 3° à 92 administrations d'arrondissements comptant plus de 10,000 habitants et à 22 administrations d'arrondissements comptant une population moindre.

Les conclusions des deux enquêtes sont généralement concordantes. Elles affirment le fait de l'allègement de l'assistance publique, tout en déclarant qu'il ne peut guère se traduire par des chiffres. Le plus souvent, en effet, il n'y a eu diminution ni dans le nombre des assistés ni dans le chiffre des secours, mais on admet que la dépense eût été beaucoup plus considérable si elle n'avait été enrayée indirectement par les assurances sociales [2]). Fréquemment aussi, il est arrivé

---

und es dürfte mit der Entwicklung der Versicherung, die nach dem territorialen Prinzip organisirt ist, schliesslich einmal diesem weichen müssen. »

[1]) 1897, II. 1. *Die Einwirkung der Versicherungs-Gesetzgebung auf die Armenpflege.*

[2]) « Der weitaus grösste Teil der befragten Armenverwaltungen

que les économies réalisés ont été compensées et absorbées par des allocations de secours plus larges [1]).

Si la grande majorité des administrations interrogées ont affirmé l'existence d'un dégrèvement de l'assistance publique, il importe d'ajouter que d'autres administrations le contestent, [2]) et que, dans tous les cas, il n'a pas revêtu la seule forme intéressante pour nous : celle d'une réduction effective et notable des charges présentes de l'assistance publique et des impôts qui y font face. Une telle réduction ne doit pas être confondue avec le ralentissement de la progression naturelle ou présumée des charges de l'assistance ; et, lorsqu'il s'agira en Suisse d'obtenir un ralentissement de ce genre, nous poursuivrons ce but par des moyens autrement efficaces que l'assurance d'Etat obligatoire. C'est en effet en s'attaquant aux causes mêmes de la misère que l'on combat celle-ci avec le plus de succès. Or, l'un des avis enregistrés par la brochure de M. Steiger (p. 40) constate que l'indigence a pour principales sources l'alcoolisme et le mariage inconsidéré de personnes incapables d'entretenir une famille. Pense-t-on que l'assurance obligatoire diminuera l'intempérance et découragera les unions hâtives ?

---

konstatirt, dass die Versicherungs-Gesetzgebung auf die Armenpflege entlastend eingewirkt habe. Allerdings sei die Zahl der unterstützten Personen, sowie der Aufwand für dieselben keineswegs geringer geworden, jedoch würde diese Erhöhung eine noch viel beträchtlichere gewesen sein, wenn die socialen Versicherungsgesetze nicht eingeführt worden wären, da der grösste Teil der durch dieselben unterstützten Personen andernfalls der Armenpflege bedurft hätte. Zifferngemäss könne diese entlastende Wirkung freilich nicht nachgewiesen werden. » (Ouvrage précité, page 5).

[1]) Dr. Frhrn. von Heitzenstein, *Arbeiterversicherung, Armenpflege* und *Armenreform*. Freiburg i. Br. 1895. Page 18.

[2]) *Ibidem*, p. 15.



XI

LA PROGRESSION DES ACCIDENTS EN ALLEMAGNE ET EN AUTRICHE

Le grand maître de tout, c'est l'expérience.
LAIR.

Toute intervention maladroite du législateur dans le domaine économique ou social se traduit régulièrement par une recrudescence du mal auquel il prétend remédier, et c'est le cas précisément des assurances ouvrières allemandes et autrichiennes. Elles ont eu pour conséquence la multiplication des accidents professionnels contre lesquels elles prétendaient protéger l'ouvrier. Commençons par établir les faits [1]).

Industrie. Nombre des accidents déclarés par 1000 assurés.

Années	Allemagne	Autriche
1886	23,78	—
1887	27,42	—
1888	28,04	—
1889	29,42	—
1890	30,28	19,5
1891	31,94	24.9
1892	32,49	29,4
1893	35,23	35,0
1894	36,37	40,7
1895	37,90	44,8
1896	40,69	50,4
1897	41,77	52,0
1898	42,89	—

[1]) Les données suivantes sont empruntées au *Bulletin des Accidents du travail*, 1897, 1899, aux statistiques officielles allemandes et autrichiennes et notamment au rapport adressé le 2 janvier 1900 au Reichstag allemand sur les résultats financiers de l'exercice de 1898. *(Nachweisung für das Jahr 1898.)*

Pour les ouvriers agricoles, en Allemagne, la progression du nombre des accidents déclarés a encore été plus rapide :

0,92	par 1000	assurés	en	1888
2,42	»		»	1889
3,98	»		»	1890
4,80	»		»	1893
6,56	»		»	1895
8,14	»		»	1896
8,79	»		»	1897
9,22	»		»	1898

Dans les industries administrativement exploitées, où règne une discipline quasi militaire, l'accroissement des accidents n'a au contraire pas dépassé 15 p. 100 en dix ans.

En 1897 on a commencé en Allemagne, à l'exemple de l'Autriche, à mesurer la fréquence des accidents d'une façon plus précise, en faisant entrer en ligne de compte, comme troisième élément de calcul, le temps pendant lequel les ouvriers sont exposés à l'accident professionnel. Cette nouvelle méthode ne permet encore que la comparaison des années 1897 et 1898, mais elle enregistre aussi la progression notée plus haut, à cette différence près qu'elle ne s'occupe que des accidents donnant droit à une indemnité.

1898.

	Vollarbeiter (ouvriers ramenés à 300 jours de travail)	Accidents indemnisés pour la première fois	Accidents par 1000 *Vollarbeiter*	
			1898	1897
Assurance contre les accidents sans l'agriculture	6,027,087	49,312	8,18	8,08
Corporations professionnelles	5,462,829	44,881	8,22	8,07
Corporations de la construction	82,981	1,147	13,82	17,89
Administrations d'Etat (marine, armée, postes, télégraphes, chemins de fer, travaux publics, etc.)	481,277	3,284	6,82	6,79

Ici encore on remarque la très faible progression d'accidents des exploitations dirigées par des administrations publiques. Quant aux corporations des constructions, la loi du 11 juillet 1887 les soumet à un régime spécial, fort différent de celui des autres corporations professionnelles.

La proportion de blessés indemnisés par 1000 assurés augmente en même temps que la fréquence des accidents, mais la moyenne des indemnités est en décroissance.

Allemagne.

Années	Nombre de blessés indemnisés par 1000 assurés.	Indemnité par blessé ayant droit à indemnité.
1886	2.83	Fr. 216»76
1887	4,14	289»95
1888	4,35	286»71
1889	4,71	283»87
1890	5,36	275»95
1891	5,55	269»—
1892	5,64	264»72
1893	6,03	256»72
1894	6.25	253»—
1895	6,24	247»16
1896	6,72	243»42
1897	6,91	240»05

L'augmentation des accidents porte surtout sur les cas les moins graves. Tandis que la proportion des accidents entraînant la mort est à peu près stationnaire, les accidents suivis d'une incapacité de plus de treize semaines ont augmenté de 199 % en 12 ans.

Corporations industrielles allemandes.

Nombre d'accidents par 1000 assurés suivis de :

Années	Mort	Incapacité prolongée au-delà de 13 semaines.	Incapacité permanente partielle.
1886	0,70	2,10	1,09
1887	0,77	3,37	2,11

Années	Mort	Incapacité prolongée au-delà de 13 semaines.	Incapacité permanente partielle.
1888	0,68	3,67	2,38
1889	0,71	4,00	2,70
1890	0,73	4,63	3,27
1891	0,71	4,84	3,42
1892	0,65	4,99	3,55
1893	0,69	5,34	3,82
1894	0,65	5,60	3,82
1895	0,67	5,57	3,57
1896	0,71	6,01	3,53
1897	0,70	6,21	3,52

Autriche.

Accidents par 10000 *Vollarbeiter* (ouvriers ramenés à une unité de 300 jours de travail)

ayant eu pour suite

Années	La mort	Une incapacité de travail permanente.	Une incapacité de travail passagère de plus de 4 semaines.	Total des accidents indemnisés.	Accidents ne motivant pas d'indemnité (guérison en moins de 4 semai-
1890	6,7	19,3	55,9	81,9	113
1891	6,6	25,1	70,8	102,5	146
1892	6,4	28,3	70,7	105,4	188
1893	6,9	34,5	74,5	115,9	234
1894	6,8	37,4	82,6	126,8	279
1895	6,8	40,5	87,4	134,7	313
1896	7,2	42,1	95,2	144,5	357
1897	7,0	37,9	102,7	147,6	372

La proportion des accidents indemnisés suivis d'une invalidité passagère va en augmentant. En 1895, elle était de 64 pour 100 accidents indemnisés ; en 1896, de 65 ; en 1897, de 69.

Interprétant les résultats si concordants de cette double statistique allemande et autrichienne, MM. Gruner et Fuster concluaient ainsi [1]) :

« 1° Malgré les efforts les plus intelligents et les plus persévérants, il n'a, en dix ans, en Allemagne, et en cinq ans en Autriche, été obtenu aucun résultat appréciable quant à la diminution des accidents très graves (mort et incapacité justifiant des pensions supérieures à 40 $^0/_0$ du salaire).

« 2° Il s'est produit en Autriche et en Allemagne un certain relâchement de l'attention dans les manutentions et opérations où le danger grave est rarement à craindre.

« Assuré d'obtenir toujours pendant une longue période une forte indemnité journalière, l'ouvrier craint moins la blessure, et si le malheur est arrivé, il prolonge volontiers la période de traitement, sans trop se préoccuper d'aider la nature dans son travail de reconstitution.

« Pouvons-nous en avoir une meilleure preuve que l'obligation où se sont trouvées les corporations allemandes de créer à grands frais des hôpitaux et des maisons de convalescence où elles réunissent et traitent les blessés sans attendre la limite de 90 jours et où des spécialistes expérimentés interviennent sans cesse pour déjouer les mille ruses de la simulation comme aussi pour prémunir le blessé contre sa propre imprudence ou négligence, plus ou moins intentionnelle, au cours de la convalescence. »

Nous touchons ici au vice fondamental de l'assurance d'Etat obligatoire. Tandis que le régime de la responsabilité civile avait intéressé le chef d'entreprise d'une manière directe et immédiate à la prévention des accidents, les systèmes allemand et autrichien suppriment cet intérêt si impératif. Le premier fait masse de toutes les indemnités accordées pour les accidents survenus dans chacune des 64 corporations industrielles, et répartit chaque année cette dépense totale entre les employeurs de la corporation, proportionnellement à l'im-

---

[1]) *Bulletin des Accidents du travail.* 1897, N° 2.

portance des salaires payés dans chaque entreprise. Tous les membres de la corporation sont donc mis sur le même pied et payent, dans la même classe de risque, un taux identique de cotisation, quel que soit le nombre d'accidents accusé par eux. Le patron négligent, dont l'entreprise est éprouvée par de fréquents accidents, ne paye donc en principe pas plus que l'industriel attentif et habile à prévenir les sinistres. Il est vrai que la loi allemande du 6 juillet 1884 a imaginé divers correctifs aux abus inséparables de son système. Elle autorise d'abord la corporation à édicter des mesures préventives (§ 78), puis elle prévoit le contrôle de l'exécution de ces mesures par des agents spéciaux (§ 78), enfin elle prescrit que l'industriel fautif et récalcitrant pourra être placé dans une classe de risques plus élevée et frappé d'amendes (§ 78, 82).

Tout cet appareil policier peut bien réprimer les abus grossiers et visibles : il n'a pas réussi jusqu'ici et, vraisemblablement, il ne réussira jamais à obtenir du chef d'entreprise qu'il voue à la prévention des accidents la même sollicitude qu'à ses propres affaires. Seul, le système de l'assurance libre est capable de produire ce résultat, parce que, seul, il récompense ou punit le patron dans l'exacte mesure de son mérite. Que se passe-t-il, en effet, sous notre régime si injustement méconnu de l'assurance facultative ? Le chef d'industrie s'assure auprès d'une compagnie ou d'un syndicat de patrons contre les risques mis à sa charge par le régime de la responsabilité civile, et le taux de la prime qu'il aura à payer sera adapté de la manière la plus étroite d'abord aux risques généraux de son genre d'industrie, puis aux circonstances particulières de son exploitation. Tout progrès qu'il fait dans la prévention des accidents tend à ramener sa prime au minimum le plus bas dont il puisse être question, et tout relâchement le menace d'une élévation du prix de l'assurance ou même de la résiliation pure et simple du contrat.

Ainsi tenu en haleine, le patron soigne la prévention des accidents absolument comme une affaire, car elle lui vaut une réduction constante et notable de ses frais généraux. Or, dans

une entreprise bien conduite, la volonté du chef finit par pénétrer le personnel. Il y devient d'usage et de tradition d'éviter les accidents. Chacun y apporte sa contribution de bonne volonté et de zèle ; et si l'ouvrier n'épouse pas franchement la cause du patron, celui-ci sait l'y contraindre en mettant à sa charge, par contrat, la moitié de la prime.

Voilà par quels moyens on arrive sous un régime de liberté à maintenir les accidents, dans beaucoup d'entreprises, à un niveau constant et peu élevé. L'irrésistible progression des accidents inaugurée par l'assurance obligatoire allemande ou autrichienne n'atteint pas les pays qui n'ont pas commis la faute d'échanger le mobile de l'intérêt personnel contre celui de la crainte du gendarme et des amendes.

Il y a sans doute des industriels négligents et insouciants qui ne trouvent pas leur compte à l'exacte surveillance des compagnies d'assurance. Ceux-là appellent de leurs vœux l'assurance d'Etat, qui les fera bénéficier d'un taux de prime inférieur à celui que justifient les risques exagérés d'une exploitation mal organisée et contrôlée. Un tel allègement ne pourra toutefois leur être accordé qu'au détriment des entreprises plus prudentes et disciplinées, astreintes à des primes plus élevées qu'aujourd'hui. En somme, l'assurance d'Etat ramène à une moyenne commune les risques divers et les primes d'un grand nombre d'exploitations ; et cette moyenne est aussi favorable au patron négligent qu'injuste à l'égard de l'industriel travaillant avec un minimum d'accidents. Ce premier effet de l'assurance d'Etat en engendre bientôt un second, plus pernicieux. Rien ne récompensant plus son application à éviter les accidents, l'industriel prudent se relâche et contribue à son tour à la progression des sinistres.

L'objection a été faite que les rapports des inspecteurs des fabriques accusaient pour la Suisse, malgré le régime de la responsabilité civile, une rapide augmentation des accidents [1]), mais la statistique des rapports en question est si

[1]) De 1888 à 1896, la moyenne d'accidents par 1000 ouvriers a passé : dans le Ier arrondissement, de 28 à 57 ; dans le IIme, de 16 à 40 ; dans le IIIme, de 24 à 52.

incomplète et défectueuse qu'elle n'autorise pas de conclusions. Au reste, les inspecteurs des fabriques ont soin de mettre le lecteur de leurs rapports en garde contre des jugements hâtifs. Ainsi M. Schuler, inspecteur du Ier arrondissement, constate que les chiffres d'accidents enregistrés en 1895/96 contiennent une proportion de 9,8 % de cas qui n'auraient pas dû être déclarés et qu'il faudrait donc éliminer. Les cas restants présentent une faible proportion d'accidents graves, savoir : 11,2 % de blessures mettant plus de six semaines à guérir et 2,83 % de blessures exigeant un traitement de plus de trois mois [1]).

De son côté, l'inspecteur du IIIme arrondissement, M. Rauschenbach, dit textuellement dans son dernier rapport livré à la publicité : « Nous pouvons affirmer que la fréquence des accidents n'a guère augmenté, mais que la proportion des déclarations omises a diminué [2]). »

Expliquant cette déclaration, M. Rauschenbach ajoute que les ouvriers assurés prennent de plus en plus l'habitude de dénoncer les moindres lésions survenues dans le travail, et qu'ils y sont encouragés par leur patron, une telle pratique étant de nature à prévenir des complications graves.

Comme la loi allemande, l'autrichienne commet l'erreur capitale de supprimer chez le patron tout intérêt direct et personnel à la prévention efficace des accidents. De plus, elle aggrave les conséquences de cette erreur par une organisation de l'assurance contre les accidents qui ne connaît pas la grande garantie allemande : l'administration patronale. La loi suisse est allée encore plus loin dans cette voie : elle ne veut pour l'assurance-accidents d'autres administrateurs que des fonctionnaires publics.

En même temps que les législations allemande et autrichienne abolissaient la responsabilité personnelle du chef d'en-

---

[1]) *Rapports des inspecteurs fédéraux des fabriques* dans les années 1896 et 1897. P. 25-26.

[2]) *Rapports des inspecteurs fédéraux des fabriques* dans les années 1896 et 1897. P. 220.

treprise en la noyant dans une responsabilité collective, elles primaient l'inattention et l'imprudence de l'ouvrier. Sous prétexte d'humanité, on indemnisait l'accident imputable à la faute lourde de la victime dans la même mesure que l'accident fortuit. D'emblée, l'ouvrier était ainsi affranchi de tout contrôle sur lui-même. Ensuite, en attachant à tout accident suivi d'incapacité partielle de travail l'appât d'une pension, le législateur diminuait encore la répulsion naturelle de l'ouvrier à l'égard de la douleur et de la mutilation.

Un pareil système devait multiplier les accidents et les rentiers et on ne doit pas s'étonner qu'il y ait réussi même dans les industries les moins dangereuses. De ce nombre sont les industries textiles, que nous prenons pour exemple précisément parce que l'augmentation des accidents y a été relativement faible. En 1895 elle n'était encore que de 35 pour 100 en Allemagne. Or, à cette même époque, un inspecteur des fabriques textiles de Mulhouse, M. Pierron, dénonçait dans son rapport l'affaiblissement général de la *discipline préventive* et constatait avec surprise l'existence d'un état de choses bien fait pour encourager l'imprudence ou tout au moins la nonchalance. Chargé de s'enquérir du sort d'environ 1200 rentiers de la corporation des industries textiles, M. Pierron avait appris que près des deux tiers de ces ouvriers pensionnés continuaient à gagner le même salaire qu'avant l'accident, salaire auquel s'ajoutait la rente de la corporation [1]).

De tels faits, remarquait M. Gruner, sont plus décisifs que les conclusions optimistes des professeurs et des administrateurs officiels. Ils nous font toucher du doigt, en effet, le vice d'un système qui méconnaît la nature humaine et la prise qu'a sur elle l'intérêt personnel.

[1]) *Résultats statistiques sur l'assurance contre les accidents en Allemagne et en Autriche*, par Gruner et Fuster. Paris 1897, p. 17.

XII

LES CHARGES FINANCIÈRES EN ALLEMAGNE

L'exposé de motifs de la loi allemande revisée sur l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité contient le résumé suivant des cotisations perçues jusqu'en 1897 pour le service de l'assurance contre les accidents :

	Corporations industrielles			*Corporations agricoles*
Années	Moyenne par assuré marcs	par 1000 mars de salaire marcs	Total marcs	Total marcs
1886	2,97	4,62	10 517 383	
1887	4,96	8,02	19 157 394	
1888	5,82	9,50	25 146 874	461 796
1889	6,24	10,05	29 611 299	1 714 327
1890	6,76	10,46	33 304 124	3 392 786
1891	7,44	11,44	37 891 754	5 608 773
1892	8,17	12,59	41 469 702	7 469 903
1893	8,73	13,40	45 109 144	9 439 471
1894	8,99	13,74	47 167 493	11 880 812
1895	9,09	13,75	49 174 115	13 519 057
1896	8,87	12,97	50 888 364	16 072 386
1897	8,68	12,33	52 444 031	18 182 155

L'Allemagne ayant adopté le système de répartition de la dépense annuelle entre les membres de chaque corporation, il en résulte une progression de dépenses qui dure au moins trente-trois ans. Dans ce système, les premiers exercices sont allégés au détriment des suivants. La seconde année, par exemple, ne supporte que les charges de l'exercice courant, augmentées des rentes accordées l'année précédente, tandis que la troisième année supportera déjà les pensions accumulées de deux exercices. Les charges vont ainsi croissant jusqu'à l'époque où l'extinction progressive des ren-

tes pour cause de décès fait équilibre aux pensions nouvelles [1]).

L'Allemagne n'est point encore arrivée à cet état d'équilibre, et ne paye pas la moitié des cotisations qu'il exigerait. L'exposé de motifs précité a calculé en effet que, toutes choses égales d'ailleurs, les corporations industrielles payeraient 120 millions de marcs (au lieu de 52 millions en 1897) si la progression de charges inhérentes au système de répartition avait atteint son apogée. Pour les corporations agricoles, la charge définitive sera de 48 millions de marcs par an (au lieu de 18).

En conséquence, la charge moyenne atteindra 20 marcs par assuré et 28,21 marcs par 1,000 marcs de salaire dans les corporations industrielles. Ces mêmes moyennes seront, dans l'agriculture, de 4,30 m. par assuré et de 8,60 m. par 1,000 marcs de salaire, si l'on admet à 500 m. le salaire annuel moyen de l'ouvrier rural.

Les dépenses de l'assurance contre la maladie ont été les suivantes durant une période de cinq années [2]).

Années	Nombre des assurés	*Montant des dépenses.* sans les versements aux réserves. en tout marcs	par tête marcs	pour médecin, médicaments, indemnité de chômage et hôpital. en tout marcs	par tête marcs
1892	6 955 049	104 468 961	15,02	94 258 373	13,55
1893	7 106 804	113 563 204	15,98	101 971 698	14,35
1894	7 282 609	111 532 202	15,31	99 588 457	13,67
1895	7 525 524	116 884 116	15,53	104 822 366	13,93
1896	7 944 820	122 253 799	15,39	109 722 779	13,81
	36 814 806	568 702 282	15,45	510 363 673	13,86

[1]) Le système de capitalisation, qui est celui des lois autrichienne et suisse, grève chaque exercice du montant nécessaire à la constitution des capitaux qui garantiront le service des rentes. Aussi est-il plus coûteux au début que le système de répartition, et pour ce motif, nombre d'industriels autrichiens en ont demandé l'abandon. Leurs réclamations ont donné lieu à une étude dont les résultats sont consignés dans l'ouvrage suivant : *Capitaldeckung und Umlage.* Einige Worte der Aufklärung nebst Aeusserungen von Fachmännern zu dieser Frage. — Wien. 1899.

[2]) Tous les chiffres de ce chapitre sont extraits de l'exposé de

En 1897, les trois assurances sociales ont coûté par assuré :

l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité	3,77 m. [1]
l'assurance contre les accidents	8,68 »
l'assurance contre la maladie (moyenne ci-dessus) .	15,45 »
Total	27,90 marcs

A l'état d'équilibre, l'assurance contre l'invalidité coûtera au moins 14,10 m. par assuré, et l'assurance contre les accidents 20 marcs, de telle sorte que le coût moyen des trois assurances sociales atteindra au minimum 49,50 m. (fr. 61,23) par assuré.

Si l'assurance allemande contre les accidents avait adopté le système de capitalisation, elle aurait dû exiger des patrons, dès le début, une cotisation moyenne de 18,3 marcs par 1,000 mars de salaire, c'est-à-dire marcs 12,36 par assuré. En revanche, elle aurait évité par ce moyen la formation du déficit virtuel qui pèse actuellement sur ses opérations.

On a calculé que la constitution des capitaux nécessaires au fonctionnement de l'assurance contre les accidents aurait exigé de l'Allemagne, dans le système de capitalisation et pour les engagements en cours au 1er janvier 1898, la somme de 533,685,200 marcs. Or les réserves et autres disponibilités existant à cette époque se montaient seulement à 157 millions de marcs. Le déficit est donc de 376 millions de marcs, savoir : 217 millions pour les corporations industrielles, 110 millions pour les corporations agricoles et le reste pour les

---

motifs accompagnant le projet de loi revisée sur l'assurance contre l'invalidité (19 janvier 1899).

[1]) Les dépenses de l'assurance contre l'invalidité ont été, jusqu'en 1897, les suivantes :

1891	marcs 15 306 754	y compris 6 049 848	subvention de l'empire
1892	22 425 035	8 971 072	
1893	28 046 187	11 261 653	
1894	34 647 626	13 854 896	
1895	42 321 371	16 813 429	
1896	50 489 476	19 119 658	
1897	58 401 642	21 596 843	

administrations publiques et les corporations de la construction, ces dernières étant soumises à un régime spécial.

Pour enrayer l'augmentation du déficit ainsi calculé, les corporations professionnelles auraient dû percevoir dès 1898 12,36 marcs par tête au lieu de 8,68 ; et si elles avaient voulu entamer l'amortissement de ce déficit, elles auraient dû porter à 13.64 marcs la cotisation moyenne par assuré. Rien de cela n'a eu lieu.

La publication officielle que nous venons de résumer a produit une grande et légitime émotion. Elle a rappelé à tous ceux qui l'avaient oublié que les assurances sociales grèveront l'industrie et l'agriculture allemandes de charges croissantes, lesquelles finiront par dépasser le double des charges actuelles. Cette perspective d'avenir n'a rien d'engageant.

On objecte, il est vrai, que la loi suisse n'entraînera pas les mêmes inconvénients que la loi allemande du 6 juillet 1884, puisqu'elle a adopté le système de capitalisation de la loi autrichienne. Recherchons donc les effets déployés en Autriche par la combinaison qu'on nous recommande.

XIII

LES CHARGES FINANCIÈRES EN AUTRICHE

Wer sich nicht nach der Decke streckt,
Dem bleiben die Füsse unbedeckt.
GŒTHE.

Depuis sa création, l'assurance autrichienne contre les accidents a encaissé les primes et versé les rentes et indemnités ci-après spécifiées : [1])

Années	Primes encaissées fl.	Rentes et indemnités fl.	Rapport de la dépense à la recette °/₀
1890	3 785 285	205 598	5,4
1891	3 824 165	586 189	15,3
1892	4 270 052	887 552	20,8
1893	4 559 816	1 248 260	27,4
1894	4 790 538	1 691 198	35,3
1895	6 901 155	2 259 309	32,7
1896	7 557 317	3 153 419	41,7
1897	8 617 636	3 934 338	45,7

Ce tableau ne contient ni toutes les recettes ni toutes les dépenses des institutions d'assurance. Il laisse notamment de côté les intérêts des capitaux placés, mais tous ces éléments se retrouvent en revanche dans les bilans de fin d'année des sept institutions territoriales d'assurance. A l'exception de celui de 1890, tous ces bilans bouclent par un déficit, lequel représente la différence entre les primes perçues et le capital exigé par la couverture des obligations contractées envers les assurés. Le système autrichien — adopté par la loi suisse — prétend en effet constituer dans chaque exercice les capitaux nécessaires au service des rentes nouvelles. Jusqu'ici, il n'y a pas réussi.

---

[1]) Les chiffres du présent chapitre sont tirés des *Amtliche Nachrichten des k. k. Ministeriums des Inneren, betreffend die Unfallversicherung und die Krankenversicherung der Arbeiter.*

Pour l'ensemble des sept institutions territoriales, les déficits se chiffrent comme suit depuis 1891 :

Années	Déficit de l'exercice. fl.	Déficit total non couvert à la fin de l'année. fl.	Rapport du déficit et des capitaux de couverture nécessaires. °/o
1891	23 271	57 875	1,0
1892	117 205	257 898	2,9
1893	558 710	826 506	6,6
1894	990 938	1 704 627	10,4
1895	867 452	2 581 508	12,5
1896	3 362 011	5 910 019	19 9
1897	1 419 673	7 337 495	23,0

Le déficit est donc chronique et, de plus, progressif. A fin 1897, il était égal au 23 pour 100 de la somme des capitaux qui auraient dû être réunis pour faire honneur au système de capitalisation. Le remède au déficit est aussi banal qu'impraticable : il consisterait dans une élévation suffisante du taux des primes. Les institutions au-dessous de leurs affaires n'ont pas le courage de le décréter.

Les institutions territoriales de Brünn et de Salzbourg sont les seules dont le bilan accuse un solde actif. Les cinq autres ont eu de 1895 à 1897 les déficits suivants :

Vienne.

Années	Déficit de l'exercice. fl.	Déficit total non couvert à la fin de l'année. fl.	Rapport du déficit et des capitaux de couverture nécessaires. °/o
1895	183 827	1 416 352	21,8
1896	941 491	2 357 843	27,2
1897	498 039	2 855 882	27,6

Prague.

1895	630 544	797 427	12,3
1896	2 316 998	3 064 424	32,3
1897	927 188	3 991 612	36,5

Graz.

Années	Déficit de l'exercice. fl.	Déficit total non couvert à la fin de l'année. fl.	Rapport du déficit et des capitaux de couverture nécessaires. %
1895	110 505	179 232	11,4
1896	—	127 089	7,3
1897	—	78 464	4,0
		Trieste.	
1895	—	—	—
1896	36 069	36 069	4,1
1897	—	23 517	2,3
		Lemberg.	
1895	79 364	173 080	17,5
1896	143 619	310 669	24,8
1897	77 321	388 020	26,0

La situation de la majorité des institutions autrichiennes est donc anormale est implique une faillite virtuelle. Que de tels résultats soient la conséquence de l'augmentation tout à fait déconcertante des accidents, c'est ce qu'on commence à reconnaître en Autriche même. Voici ce qu'écrivait à cet égard, en septembre 1898, le professeur E. Czuber [1]), de Vienne :

« Le développement des accidents déclarés, ainsi que de la fréquence des accidents motivant une indemnité a dépassé les prévisions les plus pessimistes du début. Une explication simple et satisfaisante de cette progression rapide et constante n'a pu être fournie; ce qui est certain, c'est qu'elle n'est pas causée par une aggravation des dangers inhérents à l'industrie.

« De 1890 à 1896 on a vu les déclarations d'accidents suivre une progression régulière dans l'ensemble du domaine

---

[1]) *Capitaldeckung und Umlage* bei der Arbeiter-Unfallversicherung in Oesterreich. P. 81-82.

de l'assurance contre les accidents, et passer de 194,9 à 503,8 pour 10.000 ouvriers-types (*Vollarbeiter*), ce qui équivaut à une augmentation de 158 $^1/_2$ pour 100 (180 pour 100 dans l'institution de Vienne). Dans le même espace de temps, la fréquence des accidents motivant une indemnité s'est élevée de 81.9 à 144,5 pour 10,000 ouvrier-types, ce qui implique un accroissement de 76,4 pour 100.

« Cette tournure si inattendue et défavorable des événements a exercé forcément une influence des plus sensibles sur les résultats financiers de l'assurance. Lors de l'établissement du tarif des primes, on avait calculé que les accidents absorberaient le 78 pour 100 du montant total des primes, et les expériences acquises à cette époque permettaient de considérer ce taux comme bien suffisant. La réalité s'est écartée notablement de ces prévisions, surtout ensuite de la rapide augmention des prétentions. Les chiffres suivants indiquent ce qui s'est passé :

	Somme des primes disponibles dans l'exercice.	Charges afférantes aux accidents de l'année.	Rapport des charges aux primes.
Années	fl.	fl.	%
1890	3 288 862	2 443 193	74,2
1891	3 560 650	2 997 018	84,2
1892	3 841 936	3 422 630	89,1
1893	4 132 136	4 328 864	104,8
1894	4 434 166	4 863 419	109,7
1895	6 654 874	6 827 216	102,6
1896	7 347 667	7 717 631	104,5

« .... En résumé, on peut affirmer que les résultats financiers défavorables obtenus jusqu'ici sont imputables à toute une série de circonstances : à la base statistique fausse qui a servi de point de départ à la loi ; à la tournure constamment défavorable du développement que l'exécution de la loi a donné aux accidents ; à l'application très large que certaines institutions ont faite des dispositions légales relatives à l'allocation des indemnités ; à l'insuffisance des taux de primes ; enfin à l'inca-

pacité des institutions d'assurance d'élever les cotisations au niveau requis par les exigences de la loi. »

Ces explications ne sont pas précisément nouvelles, mais il est nouveau de les rencontrer dans une publication semi-officielle. Si incisives que soient les appréciations de M. le professeur Czuber, elles ne donnent cependant aucune idée du mécontentement qui règne en Autriche chez beaucoup de chefs d'entreprise assujettis à l'assurance obligatoire. Ce mécontentement est un fait de nature à nous intéresser puisqu'il se produit sous le régime même que la loi Forrer se propose d'introduire en Suisse. Une publication récente du département fédéral de l'industrie tend néanmoins à insinuer, par la juxtaposition des taux de prime en vigueur en Suisse et en Autriche, que les industriels de ce dernier pays supportent des charges inférieures à celles des industriels suisses assurés auprès des compagnies.

En fait, il est impossible d'instituer avec exactitude une telle comparaison, attendu qu'il n'existe pas de tarif uniforme dans l'assurance libre et que les primes s'y déterminent par un contrat spécial à chaque entreprise. La concurrence entre les compagnies, compliquée de la concurrence des syndicats d'assurance mutuelle, tend à réduire sans cesse les primes réclamées aux entreprises qui prennent à cœur la prévention des accidents. En revanche, les entreprises affligées d'une plus forte fréquence d'accidents acquittent des taux de primes proportionnés à la gravité et à la multiplicité des risques assurés. Il y a donc dans l'assurance libre une échelle de primes calquée sur l'échelle des risques, et il est inadmissible de fondre dans une moyenne la série des primes échelonnées, car une telle moyenne ne répond à rien de réel.

Si, par exemple, l'échelle des primes applicable aux filatures de laine s'étend de 0,6 à 2 %, le taux moyen de 1,3

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel.* Herausgegeben vom schweizerischen Industriedepartement. — Publication distribuée le 20 mars 1900, aux députés à l'assemblée fédérale. Pages 68-96.



sur lequel insiste la publication précitée du département de l'industrie ne signifie nullement que les primes acquittées par les filatures en question soient égales au 1,3 % des salaires sur lesquels se calculent les cotisations. Il est possible en effet que les trois quarts des fabriques dont s'agit bénéficient du taux minimum de 0,6 et que le reste s'éparpille sur les échelons plus élevés. Ou bien, la situation peut être inverse ou modifiée par d'incessantes fluctuations. Bref, la comparaison du taux moyen précité de 1,3 % avec le taux de la prime autrichienne, qui est de 0,85 % pour les filatures de laine, ne nous apprend rien et risque seulement de provoquer des malentendus.

Enfin, il importe de ne pas oublier que les tarifs de primes autrichiens opposés aux tarifs des compagnies opérant en Suisse ont précisément le tort d'être trop bas. Pour se trouver au niveau des besoins, le tarif de l'institution de Vienne devrait être élevé de 34 % et celui de l'institution de Prague de 36 pour 100 [1]).

Ce relèvement opéré, il y aurait lieu, si l'on persistait dans la comparaison des deux tarifs, de réduire celui des compagnies de tout le montant destiné à indemniser les accidents qui n'entraînent pas une incapacité de travail de plus de quatre semaines.

En Autriche, en effet, les accidents de cette catégorie tombent à la charge des caisses de maladie et ne grèvent pas le budget de l'assurance-accidents. Si les compagnies opérant en Suisse étaient soulagées dans la même mesure, elles pourraient abaisser leurs primes de 40 pour 100 environ.

---

[1]) *Bulletin des accidents du Travail.* 1898. N° 3, p. 322.

XIV

LES CHARGES PROBABLES EN SUISSE

En toutes choses, nous ne pouvons pas nous engager inpunément dans les voies de l'erreur.

ROSSI.

L'évaluation du coût probable de l'assurance contre la maladie et les accidents a été faite par M. le docteur Moser, actuaire du département fédéral de l'industrie, sur la base des expériences acquises jusqu'à l'année 1895 inclusivement. Si consciencieuse et prudente qu'ait été cette évaluation, nous allons voir cependant qu'elle ne nous garantit point contre les surprises désagréables.

Sans doute, M. Moser s'est prémuni contre l'imprévu par une marge aussi grande que la permettait la nature de son travail [1]). Il a établi son budget sur les statistiques les plus défavorables et les indemnités les plus élevées ; il a supposé que les invalides pensionnés resteraient incapables de gagner leur vie et vivraient quand même aussi longtemps que la moyenne des autres personnes ; enfin il a admis que les capitaux de couverture de l'assurance contre les accidents ne rapporteraient qu'un intérêt de 3 %. Il était difficile d'aller plus loin sans tomber dans le domaine des conjectures et sans sortir de celui de la statistique et des mathématiques. Or les résultats de l'assurance d'Etat obligatoire rentrent précisément dans un ordre de faits qui défient et déroutent les prévisions techniques ; et nous avons rappelé plus haut comment les charges de l'assurance autrichienne contre les accidents n'auraient pas dû excéder le 78 pour 100 du montant des

---

[1]) En première ligne, cette marge a pour but de combler les lacunes de la statistique suisse des accidents. Voir *Die Versicherung und ihre Mittel*, pages 50 et 53.

primes si elles avaient obéi aux lois déduites des expériences acquises. En réalité, cette proportion a dépassé 100 pour 100.

Dans la mesure où les statistiques autrichiennes ou allemandes ont servi de fondement aux prévisions de M. le Dr Moser, celles-ci se trouvent déjà faussées et dépassées par les événements, puisque la fréquence des accidents n'a cessé de croître depuis 1895, soit en Allemagne soit en Autriche. Il est vrai que la marge prise par l'actuaire du département de l'industrie couvre encore cette progression d'accidents et de charges, mais cette marge, déjà entamée par les lacunes de l'enquête suisse, va ainsi diminuant chaque année. Qu'en restera-t-il en 1903?

Autant que possible, les calculs de M. le Dr Moser ont utilisé les résultats de la statistique suisse des accidents, qui embrasse la période de trois ans comprise entre le 1er avril 1888 et le 31 mars 1891. Tout le monde reconnaît que cette statistique est défectueuse et incomplète [1]), Mais elle constitue quand même notre unique source de renseignements pour la fréquence des accidents non professionnels, cette catégorie de risques étant exclue des assurances allemande et autrichienne. Il a été admis que la charge financière afférante aux accidents non professionnels atteindrait approximativement le quart de celle des sinistres professionnels [2]). Cette évaluation ne tient aucun compte du phénomène de la multiplication des accidents sous le régime de l'assurance d'Etat, et cependant les accidents non professionnels y échapperont d'autant moins qu'ils sont le plus souvent soustraits à tout contrôle direct. Si l'assurance d'Etat est incapable de réagir contre les abus qui se produisent journellement en plein atelier ou chantier, à plus forte raison sera-t-elle désarmée contre les accidents survenant sur la rue, à domicile ou dans la campagne. Quand l'ivrogne aura la perspective de trouver une indemnité de chômage ou une rente d'invalidité dans le ruisseau, il y tombera plus maladroitement qu'au-

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel*. P. 53.
[2]) *ibidem*. P. 61.

jourd'hui, et les cyclistes inexpérimentés ne feront plus mystère de leurs contusions et de leurs écorchures lorsqu'on les leur payera.

Rien ne révèle mieux l'imprudence du législateur fédéral que l'assurance générale, inconditionnelle, des accidents non professionnels. Manifestement, il l'a décrétée sans se douter qu'il ouvrait ainsi la porte à de coûteux abus. S'il s'était enquis des expériences que font quotidiennement les compagnies, il eût appris que le premier effet de toute assurance collective contre les accidents consiste régulièrement dans l'augmentation de leur fréquence, et qu'on reconnaît la valeur d'un système d'assurance à la sûreté avec laquelle il dompte le mouvement ascensionnel des sinistres et les ramène à un niveau normal.

Que se passe-t-il en effet, chaque jour, dans l'industrie et les métiers soumis au régime du risque professionnel ? Le chef d'entreprise qui contracte pour la première fois une assurance s'imagine ordinairement que, désormais, il peut se désintéresser du risque contre lequel il s'est couvert. Aussi les accidents venant à se multiplier subitement parmi ses ouvriers, il se félicite de s'être prémuni à temps contre cette pluie inattendue de sinistres, qu'il dénonce avec sérénité à la compagnie garante. Celle-ci député sur les lieux un agent qui fait une enquête rapide mais minutieuse, et déclare au patron déconcerté que sa négligence à prévenir les accidents lui vaut le choix entre la résilliation de sa police ou le relèvement du taux de sa prime.

Après quelques expériences de ce genre, beaucoup de patrons finissent par s'appliquer à la prévention des accidents *comme une affaire qui paye.* Il existe en Suisse nombre d'entreprises qui, par le choix sévère de leurs ouvriers et une exacte discipline, arrivent à se couvrir par des primes modiques contre des risques réputés graves. L'assurance libre a fait leur éducation, et ils en restent les clients reconnaissants et fidèles. A côté de ces patrons vraiment dignes de ce nom, il y a, il est vrai, trop de chefs d'entreprise obstinés

dans leur erreur et dans leur incurie, qui expient leurs torts par des primes élevées ou qui ne trouvent même plus d'assureur. Ils sont naturellement les plus chauds partisans d'une assurance d'Etat obligatoire qui leur promet le nivellement de primes.

On a reproché au système de l'assurance facultative de ne point accepter indifféremment tous les clients qui sollicitent une police. Il est certain que ce système ne protège pas contre la ruine les patrons trop peu soucieux de la santé et de la vie de leurs ouvriers, mais il est beaucoup plus conforme à la justice d'éliminer de la classe des employeurs des individus aussi indignes que de mettre les conséquences de leurs fautes à la charge de leurs concurrents.

Dans le système de la loi suisse, la progression de charges inséparable de l'assurance d'Etat obligatoire s'aggravera de diverses circonstances dont les prévisions officielles n'ont pas tenu compte. Outre la question si inquiétante des accidents non professionnels, l'organisation bureaucratique de l'assurance contre les accidents est de nature à nous ménager les plus sensibles mécomptes. L'office des assurances étant placé dans la dépendance directe du pouvoir politique, il n'est pas interdit de présumer qu'un jour ou l'autre il sera peuplé de fonctionnaires dominés par le souci de se montrer coulants envers la classe ouvrière. Ce serait la faillite. Entre cette éventualité extrême et celle d'une gestion sage et sévère, il y a place pour de nombreuses situations intermédiaires, plus ou moins compromises et difficiles. Ce qui est infiniment probable, c'est qu'un corps de fonctionnaires dépendant indirectement du suffrage universel n'aura ni la force ni la volonté d'enrayer des abus pratiqués ou encouragés par la majorité des électeurs. Aussi nos déficits éclipseront-ils vraisemblablement ceux de l'Autriche.

On ne saurait trop répéter que nous tentons une expérience sans précédent en confiant au pouvoir politique l'administration de l'assurance contre les accidents. Ni l'Allemagne ni l'Autriche n'ont tenté une telle aventure, bien que les fonc-

tionnaires de ces monarchies militaires soient, bien plus que les nôtres, indépendants de l'électeur. Les conséquences financières d'un tel vice d'organisation risquent fort d'être désastreuses.

Dans l'assurance contre la maladie, la loi suisse encourage directement les gestions dispendieuses en mettant à la charge des cantons les déficits des caisses d'arrondissement. En pareil cas, la loi allemande dissout la caisse locale insolvable et attribue ses membres à une caisse gérée par la commune. En Autriche, la caisse de district insolvable est pareillement dissoute, mais ses assurés sont versés dans d'autres caisses [1]).

En outre, nos caisses d'arrondissement seront exposées à deux causes de déficit que ne connaissent pas les législations étrangères. En vertu de l'article 6 de la loi, elles pourront étendre l'obligation de l'assurance aux journaliers et aux artisans exerçant pour leur propre compte une industrie domestique. La cotisation entière des personnes de cette catégorie devant être acquittée par l'assuré lui-même (art. 83 b), le recouvrement en sera aléatoire et difficile. Or les pertes à prévoir de ce chef seront supportées par la caisse d'arrondissement en première ligne (art. 85), puis par le canton, responsable des déficits (art. 13, 81,98).

En second lieu, il est à prévoir que les bons risques se réfugieront dans les caisses libres et que les caisses publiques souffriront d'une proportion anormale d'affiliés maladifs, faisant de fréquents appels aux secours de leur corporation. Dans ces circonstances, le taux de la prime s'établira au maximum de 4 pour 100 du salaire, et le canton sera mis infailliblement à contribution pour le surplus des dépenses. Il y a donc des raisons sérieuses de penser que le budget de la double assurance, arrêté à

---

[1]) En Allemagne, le taux de la cotisation ne doit pas dépasser le 4 $^1/_2$ pour 100 du salaire de l'assuré. En Autriche, cette limite est fixée à 3 $^0/_0$; en Suisse, à 4 $^0/_0$.



23,660,000 fr. pour 600,000 assurés obligatoires, restera fort au-dessous des charges réelles. En d'autres termes, les taux moyens de prime admis dans les calculs officiels [1]) seront dépassés. L'assurance contre la maladie coûtera en moyenne plus de 3,33 $^0/_0$ du salaire ; et l'assurance contre les accidents, plus de 2,09 $^0/_0$.

L'amplitude de l'écart sera probablement très forte et franchira en se jouant la marge dans laquelle M. le D[r] Moser voudrait l'enfermer. En Autriche, l'écart a atteint 31 pour 100 dans l'assurance-accidents.

Si, contre toute vraisemblance, l'assurance d'Etat restait confinée en Suisse dans le budget de ses rêves, elle ne serait point bon marché, mais elle nous coûtera plus cher qu'elle se l'imagine. Cette menace s'ajoute donc aux autres inconvénients du système proposé, et il n'est au pouvoir de personne de la conjurer.

La loi du 5 octobre 1899 répartissant la charge des deux assurances entre les chefs d'entreprise, les ouvriers et l'Etat, nous avons à mesurer la grandeur présumée des sacrifices imposés à ces trois catégories de contribuables des assurances sociales.

---

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel.* P. 5

Le chiffre 23,660,000 fr. suppose une somme de salaires assurés égale à 436 $^1/_2$ millions de francs. L'importance des salaires peut varier sans altérer la justesse des prévisions, celles-ci ayant pour base le rapport des cotisations au montant des salaires assurés.

XV

LE PARTAGE DU FARDEAU

Les charges que la loi du 5 octobre 1899 impose aux particuliers ne consistent pas seulement dans les cotisations que nous étudierons plus loin : elles comprennent encore une série d'obligations désagréables et onéreuses.

En exigeant la dénonciation des salaires à la caisse publique d'arrondissement, l'article 87 de la loi révèle ainsi au fisc un revenu imposable déclaré jusqu'ici d'une manière imparfaite dans la plupart des cantons. De ce chef, l'assuré devra donc compter parmi les charges de l'assurance le supplément d'impôt que lui vaudra l'inscription de son gain dans des registres accessibles aux agents de l'autorité cantonale (art. 21, 131, 170-172, 174). De son côté, le patron sera astreint, sous peine d'amende, à de multiples formalités [1]) et exposé à l'ingérence directe des agents de l'autorité dans ses affaires [2]). Aujourd'hui, le chef d'entreprise n'entre en contact qu'avec les agents de la compagnie ou du syndicat qu'il a librement choisi, et, d'une manière générale, il conserve le contrôle de son assurance, en particulier le droit d'en débattre le prix.

Or la loi du 5 octobre 1899 commence par enlever au chef d'entreprise cette sécurité qu'il possède actuellement de n'acquitter qu'une prime exactement proportionnée aux risques de son entreprise. Les articles 287 et 288 lui promettent bien un classement des assurés effectué d'après la gravité des risques, ainsi qu'une échelle de prime correspondante au tableau des risques, mais nul ne peut prévoir l'aspect de ce classement et de ce tableau, qui pourront du reste être remaniés chaque année. Tout ce que nous savons, c'est que le conseil fédéral aura la haute main sur cette opération importante.

---

[1]) Art. 5, 46, 49, 87.

[2]) Art. 245, 308-311.

Il dépendra de lui, par exemple, de réduire souverainement le nombre des classes à trois ou deux, et de composer chacune d'elles comme bon lui semblera.

On ne fait pas injure au conseil fédéral de 1903 en admettant que des considérations politiques lui dicteront impérieusement sa classification, car l'immixtion du pouvoir dans le domaine économique a régulièrement servi les intérêts de ceux qui le possèdent. L'assurance obligatoire contre l'incendie fournit des exemples de ce phénomène : est-ce qu'elle ne connaît pas, dans nombre de cantons, une seule classe de risques et un taux de prime unique, applicable aussi bien aux bâtiments les plus incombustibles qu'aux villages de bois qui flambent comme une allumette ?

Si la loi du 5 octobre 1899 entre jamais en vigueur, on verra l'Assemblée fédérale discuter, à propos du rapport de gestion, la classification adoptée par le conseil fédéral, et se partager sur ce sujet en groupes hostiles, qui se mesureront, formeront des coalitions et s'efforceront de se majoriser réciproquement. Dans le débat, le groupe agraire ne manquera pas de s'emparer de l'argument que lui fournit la publication du département de l'industrie sur l'assurance et ses ressources [1]), et s'autorisant de ce calcul autrichien qui évalue le risque agricole à 0,6 $^0/_0$ du salaire, il réclamera l'incorporation de l'agriculture dans la classe des moindres risques, à côté des employés de bureau et des industries de la soie et de la broderie. En revanche, celles-ci témoigneront la plus vive répugnance à se solidariser ainsi avec l'agriculture. Elles établiront que le risque agricole n'est pas inférieur à 1 $^0/_0$, mais supérieur à 2 $^0/_0$ [2]), et que la fusion d'un tel risque avec ceux de la classe des plus faibles contributions entraînera fatalement le relèvement de la prime de toute la classe Qui vi-

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel*, p. 74.

[2]) Cette démonstration sera encore plus facile en 1903 qu'aujourd'hui, parce que la courbe des charges des corporations agricoles allemandes sera plus rapprochée de son point culminant. On trouvera au chapitre suivant une évaluation du risque agricole.

dera ce litige? Une majorité parlementaire asservie aux préoccupations électorales.

Et si, contre toute vraissemblance, les chambres et le conseil fédéral résistaient à la poussée des intérêts, est-ce que ceux-ci ne trouveraient pas d'autres voies pour parvenir à leur but ? Est-ce que le Conseil fédéral ne serait pas inévitablement soumis à l'élection populaire le jour où il dépendrait de lui de réduire de moitié, par un trait de plume, les cotisations imposées à la classse sociale qui fournit le plus fort contingent d'électeurs ?

Les intérêts économiques mènent le monde, et ce sont eux qui feront les élections quand les élus auront à gérer les affaires privées. L'article 288 de la loi d'assurance conduira ses inventeurs plus loin qu'ils ne pensent.

Il n'est au pouvoir de personne, pas même du conseil fédéral, de donner aux intéressés une garantie quelconque au sujet du futur classement des industries, car il sera l'œuvre d'une coalition électorale qui est encore à former. Si les paysans (les vrais et non les hommes politiques qui parlent en leur nom) devaient succomber dans leur lutte contre la loi Forrer, ils prendraient leur revanche en contraignant le conseil fédéral à diluer le risque agricole dans la masse des risques moins graves. Sans doute cette prévision n'est point une prophétie, mais son caractère plausible suffit à le recommander aux méditations de ceux qui ne veulent pas échanger légèrement le régime actuel contre un avenir gros de menaces. Si la responsabilité civile combinée avec l'assurance facultative a quelques inconvénients, elle garantit du moins à chaque chef d'entreprise le taux de prime auquel peut justement prétendre son exploitation. Sous l'empire de la loi du 5 octobre 1899, le partage du fardeau global de l'assurance deviendra la prérogative du vainqueur de l'arène électorale.

XVI

LES CHARGES INDIVIDUELLES

Vous l'avez voulu, George Dandin.....

La loi d'assurance a la singulière fortune d'être préconisée à la fois pour la générosité de ses secours et pour la modicité de ses exigences. D'une part, on souligne avec complaisance tout ce qu'elle promet en sus des prestations de la législation sociale allemande : le traitement gratuit et l'indemnité de chômage aux malades pendant un an au lieu de treize semaines; une indemnité de chômage de 70 pour 100 au lieu de 50 $^0/_0$; l'assurance des accidents non professionnels, etc. En revanche, dès qu'il s'agit de déterminer les contributions qui balanceront les avantages tant vantés, tout se rapetisse, et il n'est plus question de dépasser l'Allemagne, mais seulement de s'aligner sur elle.

Une propagande systématique, — qui dispose de la plupart des journaux et d'une légion de conférenciers et de zélateurs, sans parler d'influences plus hautes, — s'applique à masquer le côté onéreux de la loi d'assurance et à rassurer à son égard ses futurs contribuables. Si ceux-ci commencent à être éclairés sur les sacrifices qui les attendent, ils le doivent uniquement aux pétitions qui ont provoqué la consultation populaire. Jamais les Chambres ne se sont appesanties sur cet objet, et le message du 21 janvier 1896 n'y consacre que d'insuffisantes explications, qui ont d'ailleurs perdu toute valeur pratique ensuite des modifications apportées au système primitif.

Le risque agricole [1])

La valeur de ce risque a provoqué une controverse d'au-

[1]) L'évaluation de ce risque a donné lieu à une discussion contradictoire entre M. Forrer et M. Laur, secrétaire des paysans, dans l'as-

tant plus âpre qu'elle intéresse un plus grand nombre d'électeurs. Nous avons vu que la dernière publication du département fédéral de l'industrie invoque une expertise autrichienne évaluant le risque accident dans l'agriculture à 0,6 % du salaire. Partant de cette prévision, la publication en question ajoute : « Il faudrait que l'agriculture se trouvât en Suisse dans de bien mauvaises conditions pour ne pas se tirer d'affaire avec un taux de prime variant de 1 à 2 pour 100 » [1]).

Cet avis officiel est en contradiction avec celui que M. Forrer a défendu publiquement le 11 décembre 1899 à Berne, à l'assemblée des délégués de l'Union suisse des paysans. A cette époque, M. Forrer évaluait l'importance du risque en question à un taux de prime oscillant entre 2 et 2 ½ pour 100, selon que les circonstances étaient plus ou moins favorables. Une brochure de neuf pages distribuée par lui séance tenante donnait même des exemples qui traduisaient en chiffres l'une et l'autre éventualité. Quant à la prime d'assurance-maladie, M. Forrer pensait qu'elle serait de 3 % au minimum et pourrait s'élever jusqu'au maximum légal de 4 %.

L'Autriche n'assurant les ouvriers agricoles que pour le travail aux machines, ses expériences sont restreintes à ce domaine spécial. En Allemagne, l'assurance s'étend à la généralité des accidents, mais le taux définitif de la cotisation ne sera connu que trente-trois ans après la première application de la loi, à cause du système de répartition (*Umlageverfahren*) en vigueur dans ce pays. Cependant, les résultats acquis autorisent déjà certaines conclusions.

Dans le grand duché de Bade, les charges de l'assurance-accidents ont suivi la progression suivante :

---

semblée des délégués de l'Union des paysans du 11 décembre 1899. Voir le sténogramme des débats, pages 21, 22, 38 et 39, dans les *Mitteilungen des Schweizerischen Bauernsekretariats*.

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel*. P. 74.



	Accidents déclarés.	Dépenses réparties. marcs.	Cotisation par 100 m. de salaire assuré. marcs.
1888	183	89,721	0,9
1889	785		
1890	1513	147,270	0,14
1891	1923	271,502	0,25
1892	2044	343,829	0,31
1893	2445	437,419	0,39
1894	2894	545,038	0,48
1895	3224	645,640	0,56
1896	3751	766,303	0,66
1897	4059	897,781	0,77
1898	4292	962,890	0,82

La continuation de cette progression jusqu'à l'état d'équilibre relèvera le taux de la prime à 2 1/2 pour 100 au moins et 3 % au plus. On peut encore calculer la prime stable en multipliant la somme des cotisations de 1897 par 2,6, conformément à la règle admise dans le rapport présenté au Reichstag le 19 janvier 1899 (V. chapitre 12). Ce procédé établit la prime à 2 %. Il est toutefois à considérer que la prime allemande n'a pas à pourvoir aux accidents guérissant en treize semaines ni aux accidents non professionnels, mais qu'elle doit couvrir aussi les frais d'administration. Si l'on tient compte en outre du fait que les indemnités sont mesurées dans le Grand-Duché de Bade par les délégués de ceux qui les payent, et non par des fonctionnaires, on doit prévoir que la prime suisse sera plus chère que la badoise et que cet écart doit être taxé à demi pour cent au moins. La prime suisse régulière atteindrait donc 2 1/2 %, c'est-à-dire le niveau indiqué par M. Laur, secrétaire de l'Union des paysans ; et, sous l'empire de circonstances défavorables, elle s'élèverait graduellement à 3 %. Ce dernier taux est plus probable que celui de 2 %, qui ne pourra guère être maintenu qu'en amalgamant le risque agricole avec des risques peu élevés. Les exemples suivants se meuvent dans toute l'amplitude d'une oscillation comprise entre 2 et 3 %.

Exemple d'un cas favorable
(emprunté à M. Forrer.)

Il s'agit d'un domestique de ferme payé 300 fr. par an. c'est-à-dire moins de six francs par semaine, et dont le salaire en nature (nourriture et logis) est évalué à 450 fr. par an. En vertu de l'art. 91 de la loi du 5 octobre 1899, le salaire en nature n'entre pas en ligne de compte dans le calcul de la prime de l'assurance-maladie à acquitter pour les assurés travaillant dans l'agriculture, dans les arts et métiers ou la petite industrie, et vivant au ménage de l'employeur. En revanche, ce même salaire en nature est toujours pris en considération dans l'assurance contre les accidents.

Les classes de salaire sont fixées à l'art. 90, d'après le gain journalier obtenu en divisant le salaire annuel par 300 et le salaire mensuel par 25 (art. 88). Notre domestique de ferme appartient ainsi à la classe I pour l'assurance-maladie et à la classe IV pour l'assurance-accidents. Dès lors, sa prime annuelle s'établit, au moyen de la tabelle A, comme suit :

	Assurance-maladie. (3 % de 300 fr.)	Assurance-accidents. (2 % de 750 fr.)	Ensemble.
Le paysan . .	4 fr. 50	9 fr.	13 fr. 50
Le domestique .	4 fr. 50	3 fr.	7 fr. 50
La Confédération	3 fr. 65	3 fr.	6 fr. 65

L'exemple suivant concerne deux vachers engagés à l'année, l'un pour 469 fr. (9 fr. par semaine), l'autre pour 364 fr. (7 fr. par semaine). Pour tous deux, le salaire en nature n'est évalué qu'à 450 fr.

	Salaire de 9 fr. par semaine.	Salaire de 7 fr. par semaine.
1. Assurance contre la maladie (4 %)		
Confédération	3 fr. 65	3 fr. 65
Paysan	12 fr.	9 fr.
Domestique	12 fr.	9 fr.
2. Assur. contre les accidents (3 %)		
Confédération	6 fr. 30	5 fr. 40
Paysan	18 fr. 90	16 fr. 20
Domestique	6 fr. 30	5 fr. 40

La prime annuelle se montera donc, dans le premier cas, à 30 fr. 90 pour le paysan et à 18 fr. 30 pour son vacher. Dans le second cas, elle sera de 25 fr. 20 pour le maître et de 14 fr. 40 pour le valet: les primes sont calculées au moyen de la tabelle officielle Nr. 8 [1]).

L'industrie de la soie.

Une des industries les plus importantes de notre pays, celle de la soie, a eu le mérite de provoquer, au sujet du coût probable de l'assurance d'Etat, une discussion à laquelle s'est associée la presse zurichoise et qui est à peine close [2]). Ce débat a révélé chez les avocats les plus autorisés de la loi d'assurance un flottement d'idées qui aurait dû les rendre indulgents à l'égard des tâtonnements des fabricants de soie, en quête de renseignements sûrs. Ici encore, il est à noter que le referendum seul a pu forcer les dépositaires de la pensée officielle à s'expliquer catégoriquement.

Le problème des charges probables qui attendent l'industrie de la soie a été élucidé suffisamment pour mettre en lumière le caractère onéreux de la future assurance. Un fabricant connu sur le marché du monde, M. Robert Schwarzenbach, à Zurich, a publié le tableau suivant des primes qui incomberont, sous le régime de la loi Forrer, à une fabrique de tissus de soie de mille métiers, occupant 1540 ouvriers assurés :

Prime annuelle.

Classe de salaire	Ouvriers	maladie 3 % Patron Fr.	accidents 1/2 % Ouvriers Fr.	maladie 4 % Patron Fr.	accidents 1/2 % Ouvriers Fr.
II	171	1,385.10	1,231.20	1,769.85	1,615.95
III	31	334.80	297.60	427.80	390.60
IV	221	2,983.50	2,652.—	3.812.25	3,480.75

[1]) *Uebersichten und Tabellen über die Beteiligung des Bundes, der Arbeitgeber und der Arbeiter an der Aufbringung der Mittel.* (Vom 1. März 1899).

[2]) *Neue Zürcher-Zeitung*, 22 et 23 mars 1900.

Classe de salaire.	Ouvriers	maladie 3 % Patron Fr.	accidents 1/2 % Ouvriers Fr.	maladie 4 % Patron Fr.	accidents 1/2 % Ouvriers Fr.
V	369	5,977.80	5,313,60	7,638.30	6,974.10
VI	393	7,427.70	6,602.40	9,490,95	8,665,65
VII	204	4,406.40	3,916.80	5,630.40	5,140.80
VIII	39	1,053.—	936.—	1,345.50	1,228.50
IX	16	518.40	460.88	662.40	604.80
X	96	3,888.—	3,456.—	4,968.—	4,536.—
	1540	27,974.70	24 866.40	35,745.45	32,637.15

La prime annuelle totale s'élève donc de 52841 fr. à 68382 fr. si le taux de la prime d'assurance contre la maladie passe de 3 à 4 %.

Or les ouvriers de la fabrique en question sont déjà assurés actuellement contre la maladie et les accidents. La première de ces assurances, qui est à leur charge, leur a coûté en 1898-99, en tout, 12,206 fr. Cette somme a suffi à couvrir les dépenses. Tout déficit éventuel est d'ailleurs à la charge du chef d'entreprise. Sous le régime de l'assurance d'Etat, les ouvriers payeraient donc 24866 fr. ou 32637 fr. (suivant le taux de la prime), au lieu de 12206 fr., montant qui suffit à faire face à tous les besoins réels et à secourir le malade pendant six mois.

Quant à la prime d'assurance-accidents, dont le paiement incombe intégralement au chef d'entreprise, elle s'est montée, dans la même année, à 3800 fr., et il est à noter que cette assurance garantit à l'ouvrier blessé son salaire en plein, le traitement médical gratuit et une indemnité largement mesurée en cas d'invalidité permanente. Au lieu de 3800 fr., la loi Forrer demandera 27974 fr. ou 35745 fr. à l'établissement en question.

Ces chiffres supposent une prime d'assurance-accidents de 0,5 pour 100, qui couvre effectivement les risques professionnels d'un tissage de soie sous le régime actuel. Nous savons toutefois que rien ne garantit le maintien d'un tel taux dans l'assurance d'Etat. Les accidents non profession-

nels, l'augmentation inévitable des accidents de toute nature, la gestion moins sévère contribueront au relèvement de la prime. En outre, l'industrie de la soie est exposée, comme l'explique le chapitre précédent à l'éventualité d'un classement onéreux, dicté par des influences politiques. La loi du 5 octobre la tire donc d'une situation satisfaisante pour la soumettre à des charges nouvelles ne comportant aucune limitation fixe.

Abstraction faite d'autres facteurs, les seuls accidents non professionnels suffiraient à doubler à peu près la prime admise dans le calcul de M. Schwarzenbach. Le risque moyen de toutes les industries assurées étant évalué à 2,4 % du salaire [1]), y compris les accidents non professionnels, ceux-ci entrent pour le quart, c'est-à-dire pour 0,6 %, dans ce taux moyen de prime. Il en résulte qu'il faut majorer d'autant la prime afférante aux seuls accidents professionnels de l'industrie de la soie. Cette prime s'élèvera donc de 0,5 à 1,1 %, et, déduction faite des frais d'administration, à 0,9 %.

Il est vrai que le dernier tarif de l'institution d'assurance de Prague, qui porte la date du 30 décembre 1899, fixe la prime des fabriques de tissus de soie non à 0,5, mais à 0,35 % (accidents non professionnels non compris). En revanche, cette prime de 0,35 ne couvre pas les frais de traitement du blessé, lesquels restent en Autriche à la charge de la victime dès qu'elle n'est plus secourue par la caisse de maladie, c'est-à-dire au bout de quatre semaines. L'assurance autrichienne contre les accidents n'alloue que des rentes d'invalidité, et encore celles-ci sont-elles inférieures en cas de mort à celles de la loi suisse. La loi autrichienne ne connaît pas non plus les pensions fixées, à titre exceptionnel, au 100 % du salaire

---

[1]) Les calculs officiels le fixent à 2,09 %, y compris 0,23 % pour frais d'administration. Ceux-ci étant supportés par la confédération, l'industrie serait grevée d'une prime nette moyenne de 1,86 %. Nous avons expliqué au chapitre XIV pourquoi les prévisions officielles étaient trop optimistes.



perdu. Pour ces motifs et pour tous ceux déjà indiqués plus haut, il convient de n'accueillir qu'avec une extrême circonspection les arguments déduits des tarifs autrichiens.

Industrie de la construction.

Une grande entreprise de construction d'une des villes suisses les plus populeuses a fait l'étude suivante, dans le but de se rendre compte des conséquences que déployerait à son égard la loi fédérale d'assurance.

Elle a calculé ses charges futures sur la base d'une prime 4 % pour l'assurance-maladie et d'une prime 3 % pour l'assurance-accidents. (Voir Tabelle Nro 8 à la fin du chapitre.)

Ce dernier taux encourt le reproche d'un certain optimisme [1]), mais il ne servira qu'à rendre l'exemple plus frappant.

L'entreprise a employé en moyenne en 1899 115 ouvriers. Calculant leurs primes d'après les salaires effectifs et la durée du travail, elle a obtenu les résultats suivants:

---

[1]) Une récente revision des tarifs allemands, effectuée d'après les expériences acquises depuis 1888, a établi les taux suivants de prime pour les différentes corporations du bâtiment:

Corporations d'assurance de l'industrie de la construction.	Prime couvrant les indemnités seulement. %	Prime couvrant l'ensemble des dépenses. %
Hambourg	3,13	4,45
Hanovre	2,76	3,99
Magdebourg	2,03	2,72
Sud-Ouest	3,00	4,01
Nord-Est	4 70	6,89
Silésie et Posen	3,93	5,06
Saxe	2,07	2,86
Thuringe	5,10	7,19
Hesse-Nassau	4,67	5,51
Westphalie rhénane	3,42	4,11

(*Amtliche Nachrichten des Reichs-Versicherungsamts*. 1. Februar 1900. P. 333.)

Coût et prestations de l'assurance d'Etat.

	Part des ouvriers	Part du chef d'entrepris.
Primes des maçons, tailleurs de pierre, charpentiers, menuisiers et serruriers, à 96 francs.	3385 fr. 50	4948 fr.
Primes des manœuvres et apprentis, à 57 fr. 60	643 fr. 05	939 fr. 85
Total	4028 fr. 55	5887 fr. 85

D'autre part, la double assurance fédérale aurait eu à faire face, en 1890, aux prestations suivantes :

Indemnités de chômage.

Maçons, tailleurs de pierre, charpentiers et serruriers

760 journées à fr. 5,—, le 60 %	Fr.	2,280—

Manœuvres et apprentis.

241 journées à fr. 3,—, le 60 %	»	433»80
Total	Fr.	2,713»80
Il y a lieu de déduire de ces montants le 10 % environ, afin de tenir compte du délai d'attente de trois jours	»	— 271»30
Solde	Fr.	2,442»50
Frais médicaux, 110 cas à fr. 8	»	880»—
Total des prestations légales	Fr.	3,322»50

Coût et prestations de l'assurance libre.

En fait, l'entreprise en question a dépensé en 1899 pour son service d'assurance :

Indemnités pour accidents	Fr.	1,938»20
Indemnités de maladie aux maçons et tailleurs de pierre, seuls assurés obligatoirement contre la maladie	»	790»—
Total	Fr.	2,728»20

Indemnités de maladie aux autres ouvriers, sur la base d'une fréquence de maladie de 2,05 pour 100 journées de travail	»	509»85
Dépense totale	Fr.	3,238»05

L'assurance libre fournit donc une somme d'indemnités à peu près égale à celle de l'assurance d'Etat. D'autre part, elle exige des cotisations moins élevées.

Assurance contre la maladie.

		Ouvriers.		Chefs d'entreprise.
Primes acquittées par les maçons et tailleurs de pierre	Fr.	915»45		—
Contribution nécessaire à l'assurance des autres ouvriers	»	591»65		—
Assurance contre les accidents.				
Tous les ouvriers sont assurés	»	1,955»85	Fr.	2,852»35
Total	Fr.	3,462»95	Fr.	2,852»35

Sous le régime de la loi Forrer, le chef d'entreprise aurait donc payé fr. 3,035»50 de plus qu'il n'a réellement dépensé en 1899 ; et, de leur côté, ses ouvriers auraient dépensé fr. 565»60 de plus, pour ne recevoir que fr. 184»45 en sus des prestations actuelles.

Un petit ménage à Berne.

Le mari est commis à 2,500 fr. Sa femme tient une petite boutique. Elle a trois enfants, dont l'aîné vient d'entrer en apprentissage. Son patron exige du père le remboursement des primes d'assurance à payer pour l'apprenti. Le ménage est fait par une servante qui reçoit 20 fr. par mois et dont

l'entretien est évalué, à raison de la cherté de la vie à Berne, à 2 fr. par jour. La mère étant tombée malade, il a fallu la remplacer au magasin, pendant 30 jours, par une fille de boutique recevant 2 fr. 50 par jour et son entretien, celui-ci compté également à 2 fr. Aussi bien la fille de magasin que la bonne ont obtenu la renonciation du chef de ménage au bénéfice des art. 84 et 298, qui l'autorisent à retenir sur le salaire la portion de prime avancée par lui. Au bout de l'année, le chef de ce petit ménage récapitule ce que lui a coûté l'assurance d'Etat obligatoire :

1. Prime d'assurance contre la maladie : 3 °/o sur un salaire assuré de 2,250 fr.	Fr.	33»75
2. Prime d'assurance contre les accidents : 1 °/o sur un salaire assuré de 2250 fr. .	»	4»50
3. Primes à payer pour le fils en apprentissage, taxé à 900 fr., mais ne recevant aucun salaire (art. 88 de de la loi) :		
a) assurance-maladie 4 °/o	»	36»—
b) assurance-accidents 2 °/o	»	14»40
4. Primes à payer pour la servante :		
a) assurance-maladie 4 °/o	»	42»—
b) assurance-accidents 1 °/o	»	8»40
5. Primes à payer pour la remplaçante :		
a) assurance-maladie 4 °/o	»	6»—
b) assurance-accidents 1 °/o	»	1»20
6. Trois amendes encourues pour omission de l'avis à donner de l'engagement de la fille de magasin, de sa sortie et du montant de son salaire (art. 46, 87, 208)	»	3»—
Total	Fr.	149»25

Le ménage en question a donc compté jusqu'à quatre assurés obligatoires, mais la mère de famille n'était point de ce nombre, bien qu'une assurance contre la maladie lui eût été aussi utile qu'elle a été superflue aux quatre clients de l'assurance d'Etat.

Caisses de maladie de Bâle,

1898.

	Nombre des membres	Cotisations Fr.	Par année et par membre Fr.	Indemnités aux malades Fr.
Alliance	460	6706	14,60	6108
Caisse des ouvriers des fabriques de rubans	175	2151	12,30	3846
Caisse générale (maladie et décès)	114	1524	13,37	387
Caisse des teinturiers de la soie	606	8955	14,77	10419
Confidentia	38	547	14,40	873
Caisse des tailleurs de pierre	22	297	13,50	275
Caisse des passementiers	240	2738	11,41	2982
Concordia	180	2255	12,53	1796
Caisse de secours pr les deux sexes	216	2636	12,20	3446
Eintracht	49	596	12,17	641
Amicitia	179	2210	12,34	3863
Caisse des typographes	242	6308	26,—	5227
Caisse des maçons et tailleurs de pierre (y compris les membres honoraires, 1899)	939	14718	15,67	12847
Total	3460	51644		53315
Moyenne des 13 caisses	266	3972	14,78	4101

Les jours de maladie se sont élevés en tout à 30854, ce qui donne une moyenne de 9 jours par membre et de 2,97 pour 100 jours de travail, l'année étant comptée à 300 jours. Les secours distribués s'élèvent au 103,2 °/o des cotisations encaissées.

Les contributions des mêmes sociétaires à l'assurance contre les accidents variant de 0 à $^3/_7$ de la prime payée par l'employeur, il est impossible d'en déterminer la somme autrement qu'au moyen d'une évaluation approximative. Admettons en conséquence cette contribution comme égale à 0,5 °/o du salaire, celui-ci étant réputé atteindre une moyenne de 4 fr. 50 par jour et par ouvrier assuré.

Une caisse de 266 membres payera donc, sur la base de 300 jours de travail, une contribution de fr. 1,795»35 à l'assurance-accidents, et cette somme s'ajoutera aux fr. 3,972»65 représentant les cotisations versées à l'assurance-maladie. Total: 5,768 fr.

Il reste à évaluer, toujours sous le régime actuel, les prestations de l'assurance-accidents. Admettons qu'elles aient à faire face à 798 jours d'incapacité de travail, c'est-à-dire au 1 °/o des 79,800 jours de travail fournis par 266 ouvriers durant une année, la somme des indemnités, calculée sur un salaire moyen de 4 fr. 50, sera donc de 3,591 fr., et les secours distribués sous le régime actuel s'élèveront à 4101,10 + 3591 = 7692 fr. 10, c'est-à-dire le 133 °/o des versements des ouvriers. Ceux-ci ont toutefois, en cas de maladie, à payer eux-mêmes leurs frais de médecin et de pharmacie.

Comparons à ces résultats, obtenus au moyen de la responsabilité civile et de l'assurance facultative, les promesses de l'assurance d'Etat obligatoire.

Sous l'empire de la loi du 5 octobre 1899, les cotisations d'une caisse de 266 sociétaires, établies d'après la tabelle normale, se monteraient par an, pour la double assurance, à 7,581 francs. D'autre part, les 266 ouvriers en question recevraient les indemnités de chômage afférantes à 2,373 jours de maladie et 798 jours d'incapacité de travail amenés



par accident. Total: 3,171 jours à indemniser sur le pied de 60 % de 5 fr. Déduction faite du 10 %, pour tenir compte du délai d'attente de 3 jours, la somme des indemnités allouées par l'assurance fédérale s'élèvera à 8562 fr., c'est-à-dire au 112,9 % des primes versées par les 266 ouvriers assurés. De plus, l'assurance d'Etat fournira gratuitement les secours médicaux.

On voit que l'écart des secours fournis par les deux systèmes ne justifie point les hyperboles avec lesquelles on le célèbre. Cet écart doit être acheté par ceux qui en bénéficient, et le prix que l'assurance d'Etat exige de ses secours est relativement plus cher que celui de l'assurance libre.

Les exemples qui précèdent montrent les prétendus bienfaits de la loi d'assurance sous un jour moins favorable que celui qui a séduit le législateur. Celui-ci ne s'est jamais mis, en imagination, à la place des 600,000 personnes pour lesquelles il légiférait ; mais, l'eût-il tenté, il n'aurait jamais pu résoudre avec sûreté, pour chaque groupement d'assurés, la question de savoir si les avantages du système proposé l'emportent sur ses inconvéniens et sont justement proportionnés au prix qu'ils coûtent. Les intéressés seuls répondront à cette question en pleine connaissance de sa portée pour chacun d'eux. Aussi doivent-ils se féliciter de l'occasion que leur ménage la votation populaire du 20 mai de décider de leur propre sort.

Prime annuelle. Tabelle A. **(Tabelle normale).** N° 1.

Classe de salaire	Salaire quotidien	Assurance contre la maladie 3 % du salaire					Assurance contre les accidents 2 % du salaire.					Les deux assurances				
		Confédé-ration	Employeur et ouvrier			Ensemble	Confédé-ration	Employeur et ouvrier			Ensemble	Confédé-ration	Employeur et ouvrier			Ensemble
			Em-ployeur	Ouvrier	En-semble			Em-ployeur	Ouvrier	En-semble			Em-ployeur	Ouvrier	En-semble	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
I.	1»—	3»65	4»50	4»50	9»—	12»65	1»20	3»60	1»20	4»80	6»—	4»85	8»10	5»70	13»80	18»65
II.	1»50	3»65	6»75	6»75	13»50	17»15	1»80	5»40	1»80	7»20	9»—	5»45	12»15	8»55	20»70	26»15
III.	2»—	3»65	9»—	9»—	18»—	21»65	2»40	7»20	2»40	9»60	12»—	6»05	16»20	11»40	27»60	33»65
IV.	2»50	3»65	11»25	11»25	22»50	26»15	3»—	9»—	3»—	12»—	15»—	6»65	20»25	14»25	34»50	41»15
V.	3»—	3»65	13»50	13»50	27»—	30»65	3»60	10»80	3»60	14»40	18»—	7»25	24»30	17»10	41»40	48»65
VI.	3»50	3»65	15»75	15»75	31»50	35»15	4»20	12»60	4»20	16»80	21»-	7»85	28»35	19»95	48»30	56»15
VII.	4»—	3»65	18»—	18»—	36»—	39»65	4»80	14»40	4»80	19»20	24»—	8»45	32»40	22»80	55»20	63»65
VIII.	5»—	3»65	22»50	22»50	45»—	48»65	6»—	18»—	6»—	24»—	30»—	9»65	40»50	28»50	69»—	78»65
IX.	6»—	3»65	27»—	27»—	54»—	57»65	7»20	21»60	7»20	28»80	36»—	10»85	48»60	34»20	82»80	93»65
X.	7»50	3»65	33»75	33»75	67»50	71»15	9»—	27»—	9»—	36»—	45»—	12»65	60»75	42»75	103»50	116»15

Prime annuelle.

Tabelle B*. Nº 8.

Classe de salaire	Salaire quotidien	Assurance contre la maladie 4 % du salaire: Confédération	Employeur et ouvrier: Employeur	Ouvrier	Ensemble	Ensemble	Assurance contre les accidents 3 % du salaire: Confédération	Employeur et ouvrier: Employeur	Ouvrier	Ensemble	Ensemble	Les deux assurances: Confédération	Employeur et ouvrier: Employeur	Ouvrier	Ensemble	Ensemble
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
I.	1»—	3»65	6»—	6»—	12»—	15»65	1»80	5»40	1»80	7»20	9»—	5»45	11»40	7»80	19»20	24»65
II.	1»50	3»65	9»—	9»—	18»—	21»65	2»70	8»10	2»70	10»80	13»50	6»35	17»10	11»70	28»80	35»15
III.	2»—	3»65	12»—	12»—	24»—	27»65	3»60	10»80	3»60	14»40	18»—	7»25	22»80	15»60	38»40	45»65
IV.	2»50	3»65	15»—	15»—	30»—	33»65	4»50	13»50	4»50	18»—	22»50	8»15	28»50	19»50	48»—	56»15
V.	3»—	3»65	18»—	18»—	36»—	39»65	5»40	16»20	5»40	21»60	27»—	9»05	34»20	23»40	57»60	66»65
VI.	3»50	3»65	21»—	21»—	42»—	45»65	6»30	18»90	6»30	25»20	31»50	9»95	39»90	27»30	67»20	77»15
VII.	4»—	3»65	24»—	24»—	48»—	51»65	7»20	21»60	7»20	28»80	36»—	10»85	45»60	31»20	76»80	87»65
VIII.	5»—	3»65	30»—	30»—	60»—	63»65	9»—	27»—	9»—	36»—	45»—	12»65	57»—	39»—	96»—	108»65
IX.	6»—	3»65	36»—	36»—	72»—	75»65	10»80	32»40	10»80	43»20	54»—	14»45	68»40	46»80	115»20	129»65
X.	7»50	3»65	45»—	45»—	90»—	93»65	13»50	40»50	13»50	54»—	67»50	17»15	85»50	58»50	144»—	161»15

XVII

LA CONTRIBUTION DE LA CONFÉDÉRATION

Le système d'assurance de la loi du 5 octobre 1899 suppose une contribution annuelle de la Confédération évaluée officiellement à 8 $^{1}/_{2}$ millions de francs [1]). Le budget fédéral pourra-t-il faire face à cette dépense permanente ? A cette question le conseil fédéral a donné une réponse *négative* catégorique dans ses messages des 21 janvier 1896, 13 avril 1897 et 26 mai 1899 [2]). Cela n'a pas empêché les chambres de passer outre et de se contenter d'un plan financier des plus défectueux, auquel on a bien pu rallier à la dernière heure la majorité du conseil fédéral, mais non M. Hauser, à cette époque chef du département des finances.

Le plan financier adopté a d'abord le défaut d'échafauder les assurances sociales sur le rendement aléatoire des douanes. Une recette variable et incertaine devra faire équilibre à une grosse dépense permanente Contrainte de demander au moins 53 millions par an à ses douanes — c'est-à-dire 17 fr. par tête de population — la Confédération n'aura plus ses coudées franches dans la négociation des traités de commerce, et

---

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel.* P. 10.

[2]) Le message du 26 mai 1899 contient notamment la déclaration suivante : « Il ne peut être question de mettre en vigueur les lois d'assurance, sans penser en même temps à créer les ressources nécessaires à la couverture de ce surcroît de dépenses. Toute autre manière de procéder aurait la très fâcheuse conséquence de détruire l'équilibre de nos finances.

Il résulte de l'enquête qui forme la base des calculs du présent message que les ressources en question ne sauraient être fournies par les recettes courantes actuelles, et qu'il faut au contraire y pourvoir par l'ouverture d'une nouvelle source de revenus, absolument indépendante des autres revenus de l'Etat et garantissant le fonctionnement de l'assurance même dans le cas d'une baisse importante des recettes douanières. » *(Feuille fédérale.* 1899 III. P. 515.)

versera dans la fiscalité, tirant d'un tarif surélevé tout ce qu'il pourra donner. Le renchérissement général de la vie servira ainsi de prélude à la réalisation de la réforme « humanitaire » des chambres.

L'assurance d'Etat ne se borne pas à escompter le rendement progressif des douanes, elle se taille sa dotation dans le budget au détriment d'autres dépenses, bien préférables. Elle commence par suspendre l'exécution des dispositions constitutionnelles relatives à la protection des forêts et à la police des denrées alimentaires [1]; elle réduit de moitié le subside accordé à l'encouragement des beaux-arts, limite à un maximum impossible à observer les crédits pour constructions nouvelles et rogne le budget militaire. Enfin, elle couronne son œuvre par l'établissement d'un nouvel impôt : la taxe sur les colis postaux étrangers. Où a-t-on pris le droit de sacrifier deux dispositions constitutionnelles aux subventions dont M. Forrer a paré sans nécessité son système d'assurances sociales ?

En dépit du sans-gêne avec lequel les chambres ont bouleversé le budget fédéral pour y installer leur projet favori, elles n'ont pas réussi à lui procurer la totalité des 8 ½ millions qu'il exige. Il est d'ailleurs vraisemblable qu'il ne s'en tiendra pas à ce chiffre. En particulier, il est fort douteux que les frais d'administration de l'assurance-accidents, y compris les subsides à la prévention des accidents et aux samaritains, ne dépassent pas le million de francs inscrit à cet effet au budget de la future assurance. Dans tous les cas, on n'a jamais donné le détail de ce million ; et, à première vue, il paraît disproportionné aux dépenses qui semblent inévitables. Si les frais d'administration de la régie des alcools, avec ses 73 employés, se montent à 428,000 fr. par an ne

[1]) Il s'agit des art. 24 et 69 bis de la constitution fédérale, adoptés dans la votation populaire du 11 juillet 1897. L'exécution de ces articles comporte une dépense annuelle évaluée à 132,500 fr. au moins pour la police alimentaire et 915,000 fr. pour le reboisement.

faudra-t-il pas quadrupler ou quintupler cette somme pour organiser et entretenir :

1. Un office fédéral des assurances, comptant un directeur, trois sous-directeurs (art. 227) et le personnel nécessaire aux services de la chancellerie, de la statistique, de la comptabilité, de la caisse, du contrôle médical, du contentieux, de la prévention des accidents et des hôpitaux ;
2. Un tribunal fédéral des assurances, comptant sept juges, cinq suppléants (art. 312) et le personnel nécessaire de greffiers, commis et huissiers ;
3. Un conseil des assurances de quinze membres (art. 232) ;
4. Les inspectorats fédéraux des assurances, munis chacun d'un étatma-jor de médecins attitrés et de commis (art. 230) ;
5. Les hôpitaux et les pharmacies d'Etat prévus à l'article 217.

En outre, il faudra loger somptueusement toutes ces administrations et les pourvoir de matériel de bureau, imprimés, bibliothèques, collections, magasins et musées techniques. Nos députés n'enrayeront pas plus ces dépenses qu'ils n'ont empêché l'administration fédérale de devenir incomparablement plus coûteuse que celle des cantons. L'appareil bureaucratique de la future assurance d'Etat fédérale doit effrayer quiconque en soupçonne le développement et le coût probable.

XVIII

LES CAISSES LIBRES

La liberté est la puissance qui fortifie et développe, c'est la lumière et la chaleur du monde politique.
BAGEHOT.
(Lois scientifiques du développement des nations).

L'article 34 *bis* de la constitution fédérale, que le législateur exécute en légiférant sur les assurances sociales, ne limite sa liberté que sur un point : il lui impose le respect des sociétés de secours existantes. M. Numa Droz, qui a contribué efficacement à l'introduction de cette restriction dans le projet de revision constitutionnelle de 1889, a écrit depuis que « l'existence des caisses libres s'opposera toujours à une organisation rationnelle de l'assurance obligatoire contre la maladie. » [1])

L'événement a donné raison à cette prédiction. On commence à reconnaître aujourd'hui qu'il n'y a pas place dans le cadre de l'assurance obligatoire pour des caisses officielles et

---

[1]) *Essais économiques.* Genève. Eggimann, 1896. P. 229.
L'article sur l'assurance obligatoire auquel est empruntée cette citation est encore utile à consulter. Il montre notamment combien on interprète mal la pensée de son auteur en faisant de lui un adepte de l'assurance obligatoire parce qu'il a consenti, dans la commission d'experts, à prendre le projet Forrer comme base de discussion. M. Numa Droz a cherché à améliorer ce projet, mais il ne lui a jamais fait le sacrifice de ses idées préférées, exposées pour la première fois en 1885 dans son article sur les *Victimes du Travail*, et accentuées depuis à chaque occasion. Pour se rendre compte de l'antagonisme profond et irréductible des idées libérales de M. Droz et de la loi d'assurance du 5 octobre 1899, il faut lire dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1899, les appréciations que cet homme d'Etat regretté consacrait à l'œuvre des Chambres fédérales, appréciations qui constituent en quelque sorte à leur auteur un testament politique.

pour des caisses libres mises sur la même ligne. Cela n'avait d'ailleurs point échappé à l'auteur même du projet de loi, qui résolvait le conflit par la suppression pure et simple des caisses libres dont la concurrence menacait d'être fatale aux caisses d'arrondissement. C'était franc et logique. Les Chambres ont supprimé néanmoins cette disposition, en vue de gagner à leur œuvre les associations mutualistes. Une telle concession n'est toutefois pas sérieuse, parce qu'elle créera une situation intenable, dont on ne pourra sortir qu'en revenant à la solution de M. Forrer, seule possible et juste dans son système. On y reviendra ou par voie d'application extensive de l'art. 200 (voir page 18) ou par une revision partielle de la loi. Ce qui est certain, c'est qu'il sera impossible de laisser subsister des caisses publiques de maladie où se réfugieraient tous les mauvais risques, tous les assurés maladifs repoussés par les caisses libres.

A cet égard, nous possédons un témoignage précieux, celui de M. le conseiller fédéral Deucher, chef du département de l'industrie. Avec une franchise qui ne le cédait en rien à celle de M. Forrer, il a fait le 9 mai 1896, devant la commission du Conseil national, la déclaration suivante, recueillie par le bulletin sténographique de la séance (p. 85) :

La concurrence des caisses libres ne doit pas nous inspirer de trop grandes inquiétudes. Si elle devient gênante, nous reviserons la loi. Cela sera en notre pouvoir plus tard.

Voilà qui est clair, et il faut être reconnaissant à M. le conseiller fédéral Deucher d'avoir préféré un langage aussi net et catégorique aux misérables équivoques des politiciens qui s'appliquent à tromper les mutualistes sur l'avenir qui leur est réservé.

Fortes de la garantie constitutionnelle qu'elles détiennent, les caisses libres sont en droit de demander un système d'assurance qui leur fasse la première place et leur permette de la garder. Cette existence légitime étant inconciliable avec une assurance obligatoire contre la maladie imitée de la législ-

lation allemande, le législateur suisse devra renoncer à cette imitation et chercher autre chose.

Dès que l'assurance-maladie n'est plus emprisonnée dans la contrainte et les organisations officielles, les solutions abondent et s'adaptent, dans leur variété, aux conditions spéciales de chaque pays. A titre d'exemple, voici celle qui a été adoptée par loi française du 9 avril 1898, concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail :

Art. 5. Les chefs d'entreprise peuvent se décharger pendant les trente, soixante ou quatre-vingt-dix premiers jours à partir de l'accident, de l'obligation de payer aux victimes les frais de maladie et d'indemnité temporaire, ou une partie seulement de cette indemnité comme il est spécifié ci-après, s'ils justifient :

1° Qu'ils ont affilié leurs ouvriers à des sociétés de secours mutuels et pris à leur charge une quote-part de la cotisation qui aura été déterminée d'un commun accord, et en se conformant aux statuts-types approuvés par le Ministre compétent, mais qui ne devra pas être inférieure au tiers de cette cotisation ;

2° Que ces sociétés assurent à leurs membres, en cas de blessures, pendant trente, soixante ou quatre-vingt-dix jours les soins médicaux et pharmaceutiques et une indemnité journalière.

Si l'indemnité journalière servie par la Société est inférieure à la moitié du salaire quotidien de la victime, le chef d'entreprise est tenu de lui verser la différence. »

En Suisse, l'Etat serait d'autant plus mal venu à dédaigner les sociétés de secours mutuels qu'il n'a rien fait pour les aider à donner toutes leur mesure. Bien qu'elle date de 1875, la grande réforme des caisses libres anglaises, consistant à les soumettre à un contrôle utile et bienveillant, n'a pas été imitée dans notre pays. Le législateur fédéral ne s'est occupé de nos sociétés de secours que pour méditer leur

perte, et s'il a composé avec elles, c'est uniquement parce qu'il les a trouvées de taille à se défendre.

Les caisses libres ont secouru les malades longtemps avant qu'il fût question des assurances sociales obligatoires; elles ont derrière elles des états de service honorables et sont parfaitement capables de suffire à nos besoins. Sans doute, elles n'ont pas encore atteint le degré de puissance et de prospérité des grandes associations anglaises [1]) ou américaines, mais elles y viendront plus vite lorsque le législateur fédéral aura cessé de projeter sur leur activité l'ombre glaciale de ses projets démesurés.

---

[1]) *Situation actuelle des Sociétés de secours mutuels en Angleterre. Bulletin des accidents de travail.* 1898, n° 4.

XIX

LA LOI DU PROGRÈS.

Le meilleur moyen d'arriver à une amélioration de la situation économique d'un pays est d'agir directement sur l'homme.
CAUWÈS.

La présente critique de la loi du 5 octobre 1899 n'a pas la prétention d'épuiser le sujet. Il y faudrait un livre. En revanche, elle ne doit pas se soustraire à l'obligation d'opposer à la solution qu'elle repousse les grandes lignes de celle qu'elle recommande. Il s'agit en effet de satisfaire à l'article 34 bis de la constitution, qui impose au législateur fédéral l'élaboration d'une loi sur l'assurance contre les maladies et les accidents. En conséquence, le rejet de la loi du 5 octobre 1899 n'est qu'un moyen de préparer les voies à une solution préférable, et il est à désirer que celle-ci se dégage de la critique même du système qui lui barre encore le chemin.

Une matière aussi neuve et difficile que celle des assurances sociales écrasera régulièrement celui qui l'aborde sans le secours d'une méthode sûre, c'est-à-dire n'obéissant qu'au bon sens. Or celui-ci nous commande de prévenir autant que possible les maux dont nous entreprenons d'atténuer les conséquences économiques. Pour banale que soit cette vérité, le législateur l'a méconnue, à preuve qu'il dépouille la police alimentaire pour doter l'assurance contre la maladie. L'argent qui devrait servir à écarter de la consommation les denrées malsaines a été mis en réserve par l'Assemblée fédérale en vue de payer le médecin, le pharmacien et les indemnités de chômage des assurés qui se seront empoisonnés en mangeant des viandes gâtées ou les produits suspects d'ingénieux falsificateurs. La santé de l'ouvrier ne jouit de la protection de la Confédération qu'à condition d'être atteinte, et nos députés dépensent plus volontiers vingt francs pour tenir un homme au lit que deux pour le conserver à son travail.

Ce même dédain de l'action préventive se retrouve partout dans la loi du 5 octobre 1899 et dans le plan financier qui doit en procurer l'exécution. Bien que l'alcoolisme soit la cause avérée d'une effrayante proportion d'accidents et de maladie [1]), la loi d'assurance paralyse autant qu'il dépend d'elle la propagande antialcoolique, en lui enlevant un de ses meilleurs moyens d'action : la réduction de la prime d'assurance des abstinents.

En Angleterre, aux Etats-Unis, et même en Suisse, auprès de deux compagnies, les personnes faisant profession d'abstinence totale des boissons enivrantes peuvent contracter une assurance à des conditions plus favorables (rabais de 5 à 15 %) que le reste du public. Les statistiques de cette assurance spéciale prouvant à l'évidence que le rabais consenti aux abstinents est justifié par la faible fréquence de leurs cas de maladie et d'accidents, l'argument qui en découle est le plus saisissant et le plus persuasif que puisse invoquer la cause de la tempérance. Or la loi du 5 octobre 1899 l'en prive, puisqu'elle enferme la masse des travailleurs dans des organisations tenues d'appliquer indistinctement le même taux de prime à tous les assurés. Vainement a-t-on répliqué qu'il serait loisible aux abstinents de constituer entre eux des caisses de maladie à primes réduites. Outre qu'une telle organisation laisserait de côté le domaine de l'assurance contre les accidents, elle a le grand tort d'être impraticable. Les abstinents sont trop dispersés dans toute la Suisse et leur nombre est trop restreint pour qu'ils puissent se grouper en sociétés remplissant les conditions imposées aux caisses inscrites. Au lieu d'amuser les abstinents avec de telles illu-

---

[1]) Au nombre des résolutions du congrès international d'hygiène de Pesth (1894) on trouve la suivante :

En considération du fait que les accidents de fabrique sont imputables dans la proportion de 61 % à l'abus des boissons alcooliques, l'attention des gouvernements doit être attirée sur cet état de choses ».

Voir en outre *Die Thatsachen über den Alkohol* Dargestellt von Dr. med. Hugo Hoppe. Dresde 1899. P. 69-106.

sions, il serait plus franc de leur dire que le législateur fédéral ne se soucie pas plus de les prendre pour alliés que de s'attaquer aux causes mêmes des maladies et des accidents.

En fait de prévention des accidents, le législateur ne connaît que la plus matérielle : l'appareil protecteur qui enveloppe une machine ou les prescriptions de police qui règlent automatiquement certains actes de l'ouvrier. Tout le reste laisse l'Etat indifférent, bien qu'il ait la prétention d'être l'éducateur universel et de préparer l'homme, par l'école, aux exigences de la vie. Or l'école n'apprend point à l'enfant ou à l'adolescent à administrer prudemment son capital le plus précieux : sa santé. En fait d'hygiène, les élèves de nos écoles, même secondaires [1]), sont à peu près aussi arriérés que les Mèdes ou les Perses à l'histoire desquels ils vouent un temps qui serait mieux employé à étudier la science de se bien porter. Cette lacune de l'enseignement a de graves conséquences, et il appartient à l'Etat de la combler. Une société d'hygiène scolaire s'est constituée, qui l'y pousse. Déjà accablés de dépenses, les cantons se prêteront difficilement à la création d'un enseignement spécial, inévitablement dispendieux. En les y aidant largement, la Confédération ferait de ses millions un placement plus fructueux qu'en les gaspillant en frais médicaux et en indemnités de chômage. En mettant en garde les élèves de l'école primaire contre tout ce qui menace leur santé et leur force, et spécialement contre l'alcoolisme, la Confédération leur rendrait un bien plus utile service qu'en payant leur médecin et leur pharmacien. D'une manière générale, l'hygiène, tant publique que privée, récompensera mieux les subventions fédérales que ne pourra le faire l'assurance d'Etat obligatoire [2]).

---

[1]) L'enseignement de l'hygiène n'existe que dans les écoles du canton de Neuchâtel, qui en est redevable au Dr. Guillaume, l'inventeur de l'hygiène scolaire.

[2]) En Angleterre, où d'immenses dépenses ont été faites, depuis le milieu du siècle, dans l'intérêt de la santé publique, la proportion des pauvres par 1000 habitants, qui était de 45 en 1851, est tombée : en 1861, à 42 ; en 1881, à 28 : en 1891, à 24.

Ce n'est point par inadvertance que le législateur fédéral a négligé le côté le plus intéressant de la réforme sociale qu'il entreprenait, mais parce qu'il en était détourné par sa conception à la fois matérialiste et autoritaire du rôle de l'Etat. A ses yeux, l'Etat est capable de remédier à tout pourvu qu'on ne lui ménage pas le pouvoir et l'argent. C'est le contraire de ce que nous enseigne la science sociale, qui ne voit de progrès véritable que dans l'amélioration de l'individu [1]).

[1]) « Formons des hommes, tout est là. » *Quelques mots sur la Science sociale,* par M. l'abbé Eugène Carry.

XX

LA LOI A FAIRE

Il est plus dangereux d'enchaîner les hommes que de laisser la carrière ouverte à quelques abus.
MIRABEAU.

La question de méthode devient elle-même une question de principe pour le législateur qui s'attaque au problème des assurances sociales. Il a le choix entre les solutions généralisées et les réformes restreintes. Les premières sont décoratives et propres à enflammer les imaginations ; elles donnent de l'éclat aux programmes électoraux et de la popularité à qui s'en fait le promoteur. En fait, elles ne mènent à rien, si ce n'est aux déceptions. Les résultats positifs sont réservés aux réformes modestes et prudentes, qui appliquent à des points spéciaux une solution patiemment étudiée [1]).

Au risque de laisser subsister des abus et de mécontenter les impatients, la loi à faire en Suisse sur la base de l'art. 34 *bis* de la constitution devra se borner à trancher les questions mûres et à donner satisfaction à des besoins reconnus, bien définis. Cela une fois admis, tout se simplifie et devient plus facile. Etant entendu que nous ne voulons pas étonner le monde, mais faire une petite loi pratique, voici comment nous pourrions procéder.

---

[1]) C'est la conclusion du rapport général de Léon Say sur le groupe de l'économie sociale à l'Exposition universelle de 1889. On y lit :

« .....il n'y a de solution que par la variété des efforts, par l'étude incessante des besoins locaux et enfin par les *tentatives restreintes*. Il est impossible et *dangereux de généraliser* en matière de remèdes sociaux, et la généralisation supérieure, la plus haute de toutes, celle qui abîme l'individu dans un panthéisme administratif, loin de s'imposer, doit être rejetée. Cette généralisation suprême, aussi vide que les autres, n'a pas plus d'efficacité. La constance dans une initiative incessante et variée est la seule façon de concourir au progrès de l'humanité. »



Le problème capital à résoudre consistant dans la substitution du régime de l'assurance à celui du risque professionnel, le législateur fédéral renoncera à *imposer* cette substitution à titre de règle absolue, et il se contentera pour le moment de l'*autoriser* et de l'encourager. Relativement à l'état actuel des choses, ce progrès sera sensible. Nos habitudes actuelles nous y ont préparés, et il ne s'agit d'ailleurs que d'introduire chez nous une institution qui fait depuis longtemps ses preuves en Angleterre : l'accord hors la loi *(contracting out)* prévu et réglementé à l'art. 3 de la loi anglaise du 6 août 1897.

Tandis qu'en Suisse l'employeur reste soumis à la responsabilité civile alors même qu'il a assuré ses ouvriers contre le risque professionnel auprès d'une compagnie ou d'un syndicat, la loi anglaise précitée autorise la substitution contractuelle d'une assurance collective au régime légal de la responsabilité civile. Survienne un accident, c'est la police d'assurance qui forme la loi des parties et qui lie seule le juge. Il est vrai que cette police doit garantir à l'ouvrier des avantages au moins égaux à ceux de la responsabilité civile, et qu'elle n'entre en vigueur qu'après avoir été vérifiée à cet égard par l'office des sociétés de secours mutuels et munie de son approbation. Cette combinaison a l'énorme avantage d'instituer une entente et une collaboration entre le patron et l'ouvrier, et d'intéresser ce dernier financièrement à la prévention des accidents. Actuellement déjà, dans beaucoup d'entreprises, l'ouvrier contribue au paiement de la prime d'assurance contre les accidents, et il ne s'agit donc pour nous que de développer et d'améliorer un usage qui, en dépit de son imperfection présente, donne de bons résultats. L'approbation des polices collectives sustituées à la responsabilité civile pourrait être confiée à l'office fédéral des assurances.

L'ouvrier n'a rien à perdre et tout à gagner à l'accord hors la loi. Il garde le bénéfice du minimum des prestations légales, et il obtient souvent de son patron des concessions allant beaucoup plus loin. Satisfait d'être exempt du risque professionnel et d'adapter son assurance collective aux besoins

particuliers de son entreprise, le chef de celle-ci a une tendance à la générosité, ainsi que le prouve l'expérience de l'Angleterre. Aussi les associations ouvrières anglaises se réconcilient-elles manifestement avec le *contracting out*, qu'elles avaient des raisons de combattre lorsqu'il n'était pas encore assujetti à certaines conditions [1]). Toutefois, si le législateur veut provoquer la libéralité du patron, il faut qu'il lui laisse de la marge. Une loi qui souscrit du premier coup à toutes les exigences des ouvriers réduit le patron à la défensive et à la dureté. En Suisse, la pratique étend d'une manière remarquable les bénéfices de la responsabilité civile, notamment en indemnisant aussi l'ouvrier blessé par sa propre faute, lorsque celle-ci est légère. Il n'est pas douteux que, sous le régime de l'accord hors la loi, les ouvriers feraient inscrire dans la généralité des polices l'extension de l'assurance au cas de faute légère et même à celui de la faute lourde. Cette clause n'aurait d'ailleurs pas de graves inconvénients dans les exploitations où l'ouvrier acquitte la moitié de la prime. Il est aussi à prévoir que les contrats d'assurance élimineront certaines causes de litiges fréquents dès qu'ils auront le droit de remplacer les dispositions légales relatives à la responsabilité civile. Ils liquideront notamment la fameuse question des hernies, qui fournit matière à tant de procès.

La réforme principale à introduire tiendrait dans un seul article de loi. Elle peut être accomplie demain, à coup sûr, sans rien livrer au hasard. En outre, des moyens simples, peu coûteux et déjà éprouvés peuvent encore nous procurer :

1. La garantie du paiement de l'indemnité due par un patron insolvable ;

2. L'assurance à des conditions favorables (4 °/₀ du salaire au maximum) des risques à la fois élevés et disproportionnés aux bénéfices des entreprises qu'ils grèvent ;

---

[1]) Cela est constaté même par un fougueux adepte du système allemand, le Dr Zacher, conseiller à l'office impérial des assurances. Voir son ouvrage *Die Arbeiterversicherung im Auslande*, Heft V, p. 22.



3. Une prévention plus efficace des accidents ;
4. L'assainissement et le développement des caisses libres d'assurance contre la maladie.

Couverture des insolvabilités.

En France, le risque d'insolvabilité est couvert par un fonds national que les patrons alimentent de leurs cotisations et dont la gestion est confiée à l'Etat. Ce fonds fait le service des indemnités en lieu et place des chefs d'entreprise insolvables, sauf à exercer son recours contre eux (art. 24-26 de la loi française du 9 avril 1898). L'alimentation du fonds est obtenue au moyen d'une taxe additionnelle au principal de la contribution des patentes. Cette taxe est fixée à 4 centimes par la loi de 1898. La proportion des insolvabilités pouvant être évaluée à 0,5 $^0/_0$ du total des primes annuelles, la somme à imposer annuellement ne dépassera pas 400,000 francs pour toute la France [1]).

Le système de la loi française procure à l'ouvrier une garantie absolue contre l'insolvabilité du patron, et fait appel à des moyens strictement proportionnés au but poursuivi. Il constitue une heureuse application de la méthode des tentatives restreintes. En Suisse, la formation d'un fonds de garantie serait d'autant plus aisée qu'elle pourrait être opérée sans le secours de l'impôt, au moyen d'un simple prélèvement sur le fonds spécial des assurances, lequel s'élevait à fin 1898 à 7,364,500 fr. Ce fonds ayant été créé en vue de faciliter la mise à exécution de l'art. 34 *bis* de la constitution, on ne saurait en faire un meilleur emploi qu'en l'appliquant à la garantie des insolvabilités, jusqu'à concurrence du montant qui sera reconnu nécessaire. D'ores et déjà, on peut prévoir

---

[1]) L'évaluation du risque d'insolvabilité, ainsi que le résumé des arguments invoqués pour et contre le système français du fonds de garantie, se trouvent dans : MAURICE BELLOM, *De la responsabilité en matière d'accidents du travail.* Commentaire de la loi du 9 avril 1898. Paris, Rousseau, 1899. P. 38-44, 265-294.

que ce capital ne dépassera pas un million de francs, attendu que la dépense annuelle à laquelle il devra pourvoir oscillera entre 20,000 et 30,000 francs.

L'assurance des risques élevés.

Le département fédéral de l'industrie ayant constitué, *après le* dépôt de la demande de referendum, une commission d'experts chargée d'émettre un avis sur le taux et l'échelle probable des primes, cette commission paraît avoir exprimé un vœu timide en faveur de la limitation des primes les plus élevées au 4 % du salaire [1]. L'introduction d'un tel maximum est du reste vraisemblable, à raison de sa conformité avec le besoin de nivellement des administrations publiques. Il est donc entendu que l'assurance d'Etat assumera les risques les plus graves pour une prime de 4 %, sauf à se récupérer sur les industries à faibles risques. L'horlogerie et la broderie contribueront à indemniser les accidents survenus dans le percement des Alpes et à réduire à 4 % la prime des entreprises de tunnel, qui oscille naturellement entre 6 et 11 pour 100. Nous verrons aussi des fabriques d'explosifs consacrer à l'amélioration de dividendes déjà copieux l'économie que l'assurance d'Etat leur permettra de réaliser sur les primes actuelles. Ce sont là les conséquences inévitables de la méthode des solutions généralisées. Le procédé opposé s'efforcera au contraire de restreindre l'application du principe de solidarité aux situations qui la justifient pleinement ; il n'accordera la jouissance d'un tarif de faveur qu'aux exploitations dont les bénéfices ne permettent pas l'acquittement de la prime normale. Cette démarcation est délicate, objectera-t-on? Ce n'est point une raison d'y renoncer dès que l'instrument propre à la tracer peut être créé.

Cet instrument, nous le trouverons dans une Caisse nationale d'assurance organisée sur le modèle de celle qui a été fondée à Milan en 1884 par une dizaine de caisses d'é-

---

[1]) *Die Versicherung und ihre Mittel.* P. 62.

pargne. Avec une dotation initiale d'un million et demi de lires seulement, cet établissement a pu assurer certaines industries, celle du soufre en particulier, à des conditions équitables. Ses états de service le signalent à notre attention. Pourquoi la Confédération ne fonderait-elle pas une institution pareille, qu'elle doterait au moyen du solde du fonds des assurances ? Munie de telles ressources, notre Caisse nationale serait capable d'assurer contre les accidents, à des conditions tout à fait modiques, les bûcherons, les couvreurs, les charretiers, les carriers et, en général, tous les ouvriers des exploitations à la fois peu lucratives et exposées à des risques objectifs élevés. Pour prévenir les abus, une telle assurance devrait être limitée aux accidents graves (entraînant la mort ou une invalidité permanente).

La prévention des accidents.

La loi fédérale du 5 octobre 1899 prévoit à l'art. 236 la formation facultative d'associations professionnelles destinées à concourir, avec l'office des assurances, à la prévention des accidents. L'idée est heureuse et rien n'empêche de la réaliser en dehors du système de l'assurance d'Etat. L'Italie nous en a donné l'exemple en accordant aux chefs d'industrie intéressés le droit de préparer les règlements relatifs à la prévention des accidents, et celui de coopérer à leur exécution en y employant leur personnel technique (art. 3-5 de la loi du 17 mars 1898).

En appelant les intéressés à coopérer à la prévention des accidents du travail, la loi d'assurance a reconnu que cette besogne passait les forces des inspecteurs de fabrique, phénomène qui est d'ailleurs constaté dans la généralité des pays industriels [1]. C'est la seule concession que le législateur fédéral ait faite au principe de l'autonomie corporative. Il importe d'en prendre acte et de ne point l'abandonner.

---

[1]) Dr Zacher, Heft V, 26.

La réforme des caisses libres.

Ce point encore est tellement élucidé par les expériences de l'étranger qu'il n'offrira aucune difficulté au législateur fédéral. D'une part, il s'agit de prémunir les sociétés de secours mutuels contre leurs propres erreurs en les empêchant de faire à leur clientèle des promesses qu'elles seraient incapables de tenir. Sans prétendre astreindre ces associations d'un caractère philantropique aux règles rigoureuses applicables aux compagnies d'assurance, il est utile de les guider et de les éclairer, de leur fournir des projets de statuts et de vérifier ceux qu'elles se donnent. Tout cela s'obtiendra en soumettant les sociétés de secours mutuels au contrôle bienveillant de l'office des assurances créé par la loi fédérale du 25 juin 1885, office qui devra être réorganisé dans la mesure où l'exigeraient ses nouvelles attributions.

D'autre part, à l'exemple de la loi française, il faut autoriser le chef d'entreprise à se décharger d'une partie de sa responsabilité sur les sociétés de secours mutuels, en y affiliant ses ouvriers et en supportant une fraction de la cotisation destinée à leur procurer des allocations déterminées.

Les innovations qui viennent d'être esquissées supposent une refonte de nos lois sur la responsabilité civile, refonte qui fournira au législateur l'occasion d'apporter au régime légal actuel une série d'amendements réclamés par la pratique. Ces améliorations de détail, dont plusieurs ne manquent pas d'importance, ont été sacrifiées jusqu'ici à la « grande œuvre sociale » qui devait les rendre superflues : nous y reviendrons avec un plus juste sentiment de la valeur des réformes modestes, accomplies par étapes. En réalisant sans retard les progrès qui sont à notre portée dans ce domaine, nous supprimerons les principaux sujets de mécontentement qu'exploitent au profit de leur cause les patrons de l'assurance d'Etat obligatoire : l'assurance libre, si profondément entrée dans nos mœurs, sera rendue plus accessible et avan-

tageuse ; l'ouvrier sera garanti absolument contre l'insolvabilité du chef d'entreprise ; la prévention des maladies et des accidents sera poursuivie d'une manière systématique, avec le concours des intéressés et l'appui financier de la Confédération. Ces avantages ont le mérite d'être certains, immédiatement réalisables et peu coûteux. Ils ne marchent sur les pieds de personnes.

CONCLUSION

> Les hommes éclairés doivent s'efforcer de contenir l'ambition de l'Etat moderne, ne pas lui permettre de s'adjuger, aux dépens de l'activité privée et des groupements libres, de nouvelles sphères d'action pour lesquelles il n'a aucune vocation réelle.
>
> PAUL LEROY-BEAULIEU *(L'Etat moderne et ses fonctions.)*

La loi du 5 octobre 1899 représente le résultat de dix années de travail, et il est certainement regrettable que ce résultat soit aussi décevant. La responsabilité de cette déconvenue retombe sur ceux qui, sourds aux avertissements, ont persisté à suivre M. Forrer dans les voies du socialisme d'Etat le plus effréné. Dès 1892, un professeur d'économie nationale prédisait que le système de M. Forrer le conduirait à un échec. Ce cri d'alarme ne fut pas entendu bien qu'il vînt d'Allemagne et d'un économiste. C'est en effet M. Ernest Heitz, professeur à l'académie agricole de Hohenheim (Wurtemberg), qui a le premier discerné certains vices essentiels du système proposé par M. Forrer et en a publié dans les *Jahrbücher für Nationalökonomie* [1]) une incisive critique. Si le monde officiel n'avait pas été fermé à toute contradiction, la critique autorisée et désintéressée de M. le professeur Heitz l'eût ému, car elle signalait notamment la plus palpable des erreurs techniques du projet Forrer : la confusion de l'assurance des accidents professionnels et de l'assurance populaire [2]). Mais,

---

[1]) 1892. 3 F. IV. *Die Litteratur der Unfall- und Krankenversicherung in der Schweiz.*

[2]) M. Heitz disait à cet égard :

« La tendance de M. Forrer l'a conduit à faire une petite place dans son système à l'idée de l'assurance populaire. Or il est tout à fait impraticable de construire sur une base unique des assurances aussi radicalement différentes que celle des accidents spécifiquement industriels et l'assurance dite populaire. Cette dernière n'a rien à voir dans les questions de salaire et de travail, elle ne peut en principe se contenter d'indemnités partielles, pas plus qu'elle ne saurait prétendre à mettre l'employeur à contribution. »



pas plus les objections scientifiques que celles empruntées à l'ordre d'idées le plus pratique n'avaient prise sur un législateur résolu à frapper les imaginations, à éviter les discussions de principes et à imposer son œuvre par surprise. Le referendum a déjoué ce plan en livrant la loi d'assurance à la contradiction. Cette épreuve prend au dépourvu les tenants de la loi, elle les décontenance comme un masque surpris dans la rue par le jour. Qu'ont-ils à répondre au peuple suisse qui leur demande compte des crédits de patience et d'argent qui leur ont été prodigués ?

Ils prétendaient s'inspirer de l'Allemagne et de l'Autriche, et ils n'ont su ni imiter les meilleurs exemples de ces monarchies ni mettre à profit leurs expériences.

Ils nous garantissaient l'adaptation des lois monarchiques à nos institutions républicaines, et leur loi est si autoritaire et bureaucratique que les monarchies n'en voudraient pas.

Ils nous promettaient une loi d'apaisement social, et celle qu'ils ont faite fomente la guerre des classes et l'étend aux campagnes

Leur objectif suprême était la prospérité du pays, et voici qu'ils commencent par l'accabler sous des charges nouvelles, excessives surtout pour l'artisan et le paysan.

Que les citoyens qui ont à cœur de préserver notre pays d'une loi aussi funeste ne manquent pas de se rendre au scrutin le 20 mai 1900 et de voter

NON

TABLE DES MATIÈRES

ERRATA

Page 5, ligne 8, lisez *1890* au lieu de 1891.

Page 11, ligne 1-3, lisez *pour 600,000 personnes* assurées obligatoirement, il s'élève à . . . .

Page 11, ligne 6, lisez *supportera une contribution* de 2,081,000 fr. à l'assurance volontaire, les dépenses de l'assurance militaire.

Page 67. Lisez *et implique une faillite.*

» Lisez *ainsi que la fréquence*,

Page 73. Lisez *comme à une affaire.*

Page 91. A la rubrique : *Caisse générale* (maladie et décès) 4e colonne, lisez *987* au lieu de 387 ; et à la rubrique : *Caisse des passementiers,* même colonne, lisez *2382* au lieu de 2982.



